

Kryzys migracyjny a bezpieczeństwo Polski i Unii Europejskiej. Wybrane aspekty
pod redakcją Arkadiusza Lewandowskiego, Ivana Monolatii i Marcina Polakowskiego

Płock 2017, s. 165–187

ISBN 978-83-61601-55-5

Ivan Monolatii
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Płocku

Ukraina w warunkach kryzysu imigracyjnego w Europie

Ukraine under conditions of immigration crisis in Europe

Abstract

Ukraine, a neighbour and partner of the European Union, seeks to respond to migration process, giving it an orderly, safe and non-conflicting course. The formation of immigration policy of Ukraine began after the country gained independence in 1991, during difficult times of transition with inexperienced staff and poor resources. Because of some shortcomings in the legislative and institutionalized regulation of Ukraine's immigration policy there are many unanswered questions the state has not paid attention to yet, despite the fact that problems are inseparable components of immigration processes and policies of numerous states in the world. The danger to the stability of the EU is caused by the following factors: the unresolved conflict in the East of Ukraine, the annexation of the Crimea, the dangerous sociopolitical situation, corporate and clan-oligarchic corruption schemes and wars, high level of social tension; The pressure of external factors on Ukraine's internal policy, the unexpected disappointment of Western partners towards the actions of the Ukrainian political class, the continuation of Russian aggression in Ukraine. Under conditions of the current political and economic situation, together with war, the intensity of foreign migration and temporary trips of Ukrainians for gainful purposes may increase. Thereupon the probability of losing part of the intellectual and workforce

potential, as a consequence of emigration, will only increase. Contemporary Ukraine remains one of the global and regional platforms for dialogue, with all positive and negative consequences and because of that, the 'Ukrainian question' remains on the focus of attention not only among EU countries, but also between global players.

Key words: Immigration crisis, immigration policy of Ukraine, reintegration of returning citizens of Ukraine, immigration threats, EU immigration policy, Ukraine, Crimea.

Słowa kluczowe: Kryzys imigracyjny, polityka imigracyjna Ukrainy, reintegracja powracających obywateli Ukrainy, imigracyjne zagrożenia, imigracyjna polityka UE, Ukraina, Krym.

Wprowadzenie

We współczesnym, zglobalizowanym świecie „imigracyjna katastrofa” w Europie jawi się jako próbiez jedności europejskiej. Rdzenni mieszkańcy Starego Kontynentu powoli rozplywają się we wzrastającej fali imigrantów. Polityka pokojowego współlistnienia uchodźców z różnych kręgów kulturowych ponosi kolejne porażki, nawarstwiają się liczne problemy związane z integracją imigrantów z nową dla nich kulturą. Nasilają się także ksenofobiczne i rasistowskie nastroje wśród miejscowych. Bardzo duża skala imigracji prowadzi do tego, że przybysze często tworzą wspólnoty etniczne, które w wielu aspektach kierują się własnymi normami prawnymi. Liczne zamieszki prowokowane przez imigrantów w krajach europejskich ukazały zarówno głęboki kryzys idei integracji oraz wielokulturowej polityki, jak i konieczność poszukiwania nowej równowagi pomiędzy obywatelską a etniczną tożsamością. Przyczyn pojawienia się tak licznych problemów należy poszukiwać nie tylko w wojnach toczących się na terenach Bliskiego Wschodu i na kontynencie afrykańskim, ale także w historycznych uwarunkowaniach tolerowania imigrantów przez rozwinięte kraje i uważania ich za „mniejsze zło” w celu zlikwidowania deficytu siły roboczej. Jednocześnie panuje przekonanie, że imigrantów zarobkowych, którym właśnie upływa termin pobytu, zastąpią następni, zaś wobec osób posiadających zezwolenie na pobyt stały zostanie zastosowana polityka asymilacji. Przez długi czas ten model funkcjonował sprawnie, aż w końcu zmienił się sposób postępowania imigrantów – przestali poddawać się procesowi asymilacji, zaczęli odmawiać używania mowy obowiązującej w kraju zamieszkania, porozumiewając się wyłącznie w swoich językach rodzimych, nadal wyznają swoją religię, wybierają kompaktowy i odosobniony model

życia, utrzymują ściśle kontakty wewnątrz swojej wspólnoty oraz nie tracą związków z krajem swojego pochodzenia¹.

Powyższe wprowadzenie do tematu wskazuje na kilka uniwersalnych przyczyn kryzysu imigracyjnego w Europie. Po pierwsze olbrzymia liczba imigrantów ucieka ze swoich ojczyzn w poszukiwaniu lepszego życia, życia z dala od ekonomicznej niestabilności, ubóstwa, głodu, braku zabezpieczenia socjalnego; jednym słowem ludzie ci uciekają od tysiąca problemów, których nie może albo nie chce rozwiązać społeczność międzynarodowa. Po drugie globalizacji zaostrza stosunki międzynarodowe, a także potęguje strach przed imigrantami, dlatego w wielu państwach europejskich aktywizują się ruchy przeciwstawiające się napływowi imigrantów, odbywa się renesans tożsamości narodowej oraz narodowej solidarności poszczególnych grup etnicznych. Po trzecie w warunkach błyskawicznej, międzynarodowej mobilności imigrantów, która rozwija się wśród pokojowego wzrostu migracji w skali światowej, zachodzi konieczność uregulowania procesów imigracyjnych.

W omawianym kontekście Ukraina, będąca sąsiadem i partnerem Unii Europejskiej, nie pozostaje na uboczu i stara się reagować na te wyzwania, nadając im uporządkowany, bezpieczny oraz niekonfliktowy charakter².

Polityka imigracyjna Ukrainy: ugruntowanie prawne oraz instytucyjne

Formowanie imigracyjnej polityki Ukrainy rozpoczęło się po uzyskaniu przez ten kraj niepodległości, w trudnych czasach okresu przejściowego, w warunkach braku doświadczenia, kadr i zasobów. Po 1991 r. Ukraina znalazła się w obliczu samodzielnego rozwiązania problemu imigracyjnego oraz stworzenia własnej polityki imigracyjnej. Przez długi czas państwo nie miało ustalonych zasad odnośnie do tej dziedziny polityki. Konstytucja z 1996 r. gwarantowała prawo do swobodnego przemieszczania się oraz wolność wyboru miejsca zamieszkania, zapewniała możliwość nieskrępowanego wyjazdu oraz powrotu do ojczyzny, ochronę obywateli przez państwo w okresie tymczasowego ich przebywania za granicą, zakazywała dyskryminacji cudzoziemców, a także stwarzała prawne możliwości znalezienia schronienia na Ukrainie³. Szczegóły

¹ Zob. Z. Bauman, *Obcy u naszych drzwi*, Warszawa 2016; P. Collier, *Exodus: Immigration and Multiculturalism in the 21st Century*, London 2014; J. Rutherford, *After Identity*, London 2007.

² К. Шальогель, *Український виклик. Відкриття європейської країни*, Київ 2016, s. 15–19.

³ *Конституція України, прийнята Верховною Радою України*, 28.06.1996, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [dostęp 7.04.2017].

dotyczące realizacji tych praw były opracowywane na poziomie ustaw, które zabezpieczały możliwość powrotu oraz odzyskania obywatelstwa przez osoby deportowane i represjonowane przez totalitarny reżim, gwarantowały ponadto swobodny przepływ obywateli przez granice państwa, udzielanie ochrony uchodźcom itd. W latach 1991-2010 zostały opracowane podstawowe kierunki polityki imigracyjnej państwa, które przewidują poparcie dla repatriacji osób m.in. tych deportowanych z powodu swojej narodowości, zapewnienie ochrony uchodźcom, regulację imigracji cudzoziemców, w tym zapobieganie nielegalnej imigracji, ochronę praw i interesów obywateli przebywających i pracujących za granicą⁴.

Jednakże dopiero w 2011 r. dekret prezydenta Ukrainy zatwierdził *Koncepcję państwowej polityki imigracyjnej Ukrainy*⁵, wtedy także Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła nową wersję *Ustawy o prawnym statusie cudzoziemców oraz osób bez obywatelstwa* oraz *Ustawę o uchodźcach i osobach potrzebujących dodatkowej lub tymczasowej ochrony*⁶.

Pierwszy z wymienionych dokumentów wyjaśnia kluczowe dla interesującego nas zagadnienia terminy, np. pojęcie nielegalnego imigranta. Niezwykle ważne jest to, że zgodnie z tą ustawą cudzoziemcy i osoby bez obywatelstwa, które znajdują się w jurysdykcji Ukrainy, bez względu na legalność swojego pobytu mają zagwarantowane poszanowanie podstawowych swobód i praw człowieka. Bardziej humanitarnemu podejściu wobec nielegalnych imigrantów sprzyja także norma prawna, zgodnie z którą, jeśli nielegalny imigrant nie został wydalony z Ukrainy z przyczyn od niego niezależnych (np. braku dokumentów, problemów z transportem itp.), to uważa się go za tymczasowo i legalnie przebywającego na terytorium kraju⁷. Jedną z nowości jest postanowienie o dobrowolnym powrocie cudzoziemców nielegalnie przebywających na Ukrainie, będące alternatywą dla przymusowej deportacji. Na

⁴ Zob. Закон України "Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні", 17.04.1991, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-12> [dostęp 7.04.2017]; Закон України "Про громадянство України", 8.10.1991, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> [dostęp 7.04.2017]; Закон України "Про біженців", 24.12.1993, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2557-14> [dostęp 7.04.2017].

⁵ Указ Президента України "Про концепцію державної міграційної політики України", 30.05.2011, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011> [dostęp 8.04.2017].

⁶ Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", 22.09.2011, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> [dostęp 8.04.2017]; Закон України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту", 8.07.2011, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> [dostęp 8.04.2017].

⁷ А. Ковальчук, *Визначення правового статусу мігранта в сучасному українському законодавстві*, „Адміністративне право” 2015, nr 2, s. 60.

okres niezbędny do powrotu (pod warunkiem, że nie przekracza on 60 dni) nielegalnemu imigrantowi, który deklaruje dobrowolnie opuścić Ukrainę, wydaje się zaświadczenie o tymczasowym pobycie. Istotne jest to, że ustawa reguluje kwestie odnośnie do wydawania cudzoziemcom oraz osobom bez obywatelstwa zaświadczenia o legalności pobytu na Ukrainie, co wcześniej normowały akty prawne niższej rangi (stało to w sprzeczności z konstytucją, ponieważ kwestie imigracyjne mają być zgodnie z ustawą zasadniczą regulowane przez ustawy), z których wiele było jeszcze odziedziczonych po ZSRR.

Najważniejszym *novum* zawartym w *Ustawie o uchodźcach i osobach potrzebujących dodatkowej lub tymczasowej ochrony*, na co wskazuje już nazwa dokumentu, jest wprowadzenie oprócz tzw. konwencjonalnej (uwzględnionej w konwencji genewskiej z 1951 r. i dotyczącej statusu uchodźców) dwóch osobnych form ochrony. Pierwsza dodatkowa forma ochrony zakłada pomoc dla tych, których nie obejmuje konwencja, udzielaną tylko w razie prześladowań na tle etnicznym, narodowym, religijnym, przynależności społecznej lub poglądów politycznych w sytuacji, gdy prześladowanym grozi kara śmierci lub widnieją nad nimi groźba tortur. Druga forma ochrony, tzw. ochrona tymczasowa, ma zastosowanie w razie masowego napływu na Ukrainę mieszkańców sąsiednich państw, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia miejsca swojego pobytu na skutek zewnętrznej agresji, wojny domowej, naturalnych lub technicznych katastrof itp.⁸.

W lipcu 2012 r. przyjęto nową wersję *Ustawy o zatrudnieniu* poruszającą wiele spraw związanych z migracją zarobkową, natomiast w październiku 2012 r. uchwalono *Ustawę o jedynym państwowym demograficznym rejestrze oraz o dokumentach potwierdzających ukraińskie obywatelstwo, potwierdzających tożsamość osób lub ich specjalny status*, w której m.in. wyszczególniono dokumenty niezbędne dla Ukraińców wyjeżdżających za granicę oraz konieczne dla cudzoziemców przebywających na terytorium Ukrainy, a także opracowano porządek ich wyrabiania⁹.

Zinstytucjonalizowanie państwowej kontroli nad procesami imigracyjnymi nastąpiło w kwietniu 2011 r. Zgodnie z *Rozporządzeniem o Państwowej Służbie Imigracyjnej Ukrainy* jej podstawowe zadania polegają na:

⁸ Tamże, s. 61-62.

⁹ Закон України "Про зайнятість населення", 5.07.2012, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> [dostęp 8.04.2017]; Закон України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус", 20.11.2012, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5492-17> [dostęp 8.04.2017].

- świadczeniu usług w sferze nadawania obywatelstwa, rejestracji miejsca zamieszkania oraz sporządzania dokumentacji dotyczącej osób fizycznych;
- pracy z cudzoziemcami oraz osobami bez obywatelstwa – przede wszystkim chodzi tutaj o sporządzanie i wydawanie zezwoleń na pobyt na Ukrainie, zaświadczeń o zezwoleniu na pobyt stały lub tymczasowy, zaproszeń w celu otrzymania wizy ukraińskiej, podejmowanie decyzji o wydaleniu, pociągnięciu do odpowiedzialności administracyjnej osób naruszających zasady przebywania w państwie itd.;
- pracy z potrzebującymi ochrony, analizowaniu dokumentów dotyczących nadawania statusu uchodźcy, a także na rzecz integracji ze społeczeństwem ukraińskim;
- kontroli przestrzegania porządku prawnego w sferze imigracji, monitoringu sytuacji imigracyjnej, podejmowania kroków odnośnie do zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej imigracji¹⁰.

Reforma polityki imigracyjnej Ukrainy nabrała tempa dopiero po tym, jak na szczycie Ukraina-UE w listopadzie 2010 r. narzucono Kijowowi *Plan działania na rzecz liberalizacji systemu wizowego*¹¹. Eksperci i społeczeństwo utożsamili przede wszystkim realizację jego postanowień z uchwaleniem *Ustawy o jedynym państwowym demograficznym rejestrze oraz o dokumentach potwierdzających ukraińskie obywatelstwo, potwierdzających tożsamość osób lub ich specjalny status*, która przewidywała wprowadzenie dla Ukraińców tzw. paszportów biometrycznych, co uznano za warunek bezwzględny bezwizowego wjazdu na teren Wspólnoty. Kolejne fragmenty wymienionej wyżej ustawy potwierdzają to, iż jej przyjęcie było związane z realizacją postanowień *Planu działania na rzecz liberalizacji systemu wizowego*. Szczególną uwagę należy zwrócić na jej drugi rozdział zawierający podrozdziały zatytułowane *Kierowanie migracją* oraz *Polityka ochrony*. Do problematyki imigracyjnej należy również odnieść szereg punktów rozdziału czwartego poświęconego prawom podstawowym, zwłaszcza wolności przemieszczania się w granicach Ukrainy oraz walki z dyskryminacją. Na pierwszym etapie realizacji postanowień *Planu działań na rzecz liberalizacji systemu wizowego* przewidziano przyjęcie narodowej strategii kierowania imigracją, która znalazła odzwierciedlenie w zatwierdzonej przez prezydenta *Koncepcji*

¹⁰ *Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України”*, 20.08.2014, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> [dostęp 9.04.2017].

¹¹ *EU – Ukraine Visa Dialogue Action Plan on Visa Liberalisation*, http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244813273 [dostęp 9.04.2017].

państwowej polityki imigracyjnej Ukrainy. To przede wszystkim ten dokument dał podstawy do wykreowania skutecznego państwowego kierowania procesami imigracyjnymi, stworzył warunki dla stałego demograficznego oraz społeczno-gospodarczego rozwoju państwa, dla podniesienia poziomu bezpieczeństwa narodowego poprzez pojawienie się niekontrolowanych procesów imigracyjnych oraz likwidacji ich następstw. Wskazana koncepcja przewidywała dostosowanie systemu prawnego w sferze migracji do standardów międzynarodowych, umocnienie społecznej i prawnej ochrony obywateli Ukrainy przebywających albo pracujących za granicą, stworzenie warunków na rzecz nieskrępowanej realizacji praw, swobód i prawnych interesów imigrantów, a także wykonywania przez nich określonych prawnie obowiązków, zagwarantowanie pełnego wykorzystania potencjału intelektualnego i roboczego tych osób, trzymanie się zasad ochrony interesów Ukrainy. Jednocześnie dokument ukierunkowywał Ukrainę na utworzenie sprawnej instytucji z zakresu kierowania migracją, co w znacznej mierze uzasadnia powołanie Państwowej Służby Imigracyjnej. W *Planie działania na rzecz liberalizacji systemu wizowego* zwrócono także uwagę na konieczność udoskonalenia zasad wjazdu i pobytu imigrantów, sposobu walki z nielegalną imigracją (włączając w to procedury wydalenia oraz prawa osób podlegających deportacji), warunków umacniania wyżej wspomnianych pryncypiów itp.¹². W odpowiedzi na ten wymóg przyjęto nową wersję *Ustawy o statusie prawnym cudzoziemców oraz osób bez obywatelstwa*. Część *Planu działania...* stanowiło również opracowanie politycznych zasad oraz ustawodawstwa odnośnie do ochrony zgodnie z międzynarodowymi standardami prawnymi oraz normami UE. Do niedawna jedną z największych luk w prawodawstwie Ukrainy w kwestii uchodźców był brak postanowień dotyczących dodatkowych, nieprzewidzianych przez konwencję ONZ z 1951 r. form ochrony, które z kolei znajdują się w prawodawstwie państw Unii zgodnie z *Europejską konwencją praw człowieka i obywatela* i które przysługują osobom znajdującym się na terenie swoich ojczyzn w niebezpieczeństwie na skutek konfliktu zbrojnego lub masowego łamania praw człowieka bądź zagrożonym w razie powrotu do swojego kraju karą śmierci, torturami lub niehumanitarnym, uwłaczającym ludzkiej godności traktowaniem lub ukaraniem. Braki te udało się naprawić poprzez uchwalenie *Ustawy o uchodźcach oraz osobach potrzebujących dodatkowej lub tymczasowej ochrony*. Dokument ten uregulował stosunki społeczne w zakresie uznania danego człowieka za uchodźcę (miała

¹² Н. Мушак, *Реалізація Плану дій щодо лібералізації візового режиму для України*, „Віче” 2015, nr 6, s. 19-21.

nim być osoba, która potrzebuje dodatkowej lub tymczasowej ochrony), utraty i pozbawienia człowieka tego statusu, a także określenia prawnego statusu uchodźców oraz osób, które potrzebują dodatkowej ochrony na Ukrainie i którym w tym kraju udzielono tymczasowej pomocy¹³.

Ustawa o emigracji zarobkowej miała z kolei uświadomić ukraińskiemu społeczeństwu konieczność aktywizacji polityki państwowej w sferze emigracji zarobkowej obywateli¹⁴. Ustawa ta normuje prawne i organizacyjne zasady kontroli państwa nad emigracją zarobkową oraz dotyczy społecznej ochrony obywateli Ukrainy za granicą (emigrantów zarobkowych) i członków ich rodzin. W myśl art. 4, *Zasady polityki państwa w sferze emigracji zarobkowej*, polityka zagraniczna w tej dziedzinie opiera się na zabezpieczeniu praw oraz interesów emigrantów i członków ich rodzin oraz jest realizowana na podstawach państwowej kontroli procesów emigracji zarobkowej (pkt 1). Jednocześnie Ukraina zobowiązuje się do ochrony praw zarobkowych imigrantów oraz członków ich rodzin niezależnie od ich rasy, koloru skóry, politycznych, religijnych i innych przekonań, pochodzenia społecznego i etnicznego, statusu majątkowego, miejsca zamieszkania, języka lub innych cech (pkt 2).

Oceniając rozwój współczesnej ukraińskiej polityki imigracyjnej, eksperci zauważają, że pozytywne aspekty tego działu polityki były w większości przypadków reakcją instytucji państwowych na wskazówki partnerów europejskich, a nie efektem zrozumienia przez władzę miejsca imigracji i konsolidacji społeczeństwa w rozwiązaniu imigracyjnych problemów¹⁵. Polityka imigracyjna Ukrainy jest obecnie postrzegana przez władzę wykonawczą jako sposób walki z depopulacją. To właśnie ona w długotrwałej perspektywie miałaby prowadzić do:

- ograniczenia liczby wyjazdów z Ukrainy i zachęcania do powrotu tych, którzy wyjechali wcześniej;
- zwiększenia się zasobów ludzkich kraju poprzez zachęcenie do przybycia imigrantów zza granicy, przede wszystkim narodowości ukraińskiej, bądź też innych spokrewnionych kulturowo;
- stworzenia warunków dla skutecznego wykorzystania pracy robotników tymczasowych zza granicy na rzecz ukraińskiej gospodarki;

¹³ Там же, s. 23.

¹⁴ Закон України "Про зовнішню трудову міграцію", 5.11.2015, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/761-19> [dostęp 9.04.2017].

¹⁵ М. Багмет, О. Палагнюк, *Пріоритети реформування державної міграційної політики України в умовах загальноєвропейського співробітництва*, „Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра Могили. Серія: Державне управління” 2013, т. 214, s. 42-45.

- reintegracji reemigrantów oraz integracji imigrantów z ukraińskim społeczeństwem, ochrony praw i wolności imigrantów (w tym tych, którzy zostali zmuszeni do migracji), zapobiegania nielegalnej migracji.

Natomiast w celu odpowiedniego uregulowania napływu cudzoziemców władze ukraińskie zaproponowały:

- uproszczenie procedury migracji oraz naturalizacji dla Ukraińców zza granicy, a także dla przedstawicieli tradycyjnych mniejszości narodowych;
- zachęcanie do migracji wykwalifikowanych pracowników poprzez rezygnację z procedury udzielania zezwolenia na pracę, zwłaszcza dla cudzoziemców, którzy są uznanymi fachowcami i w pozyskaniu których ukraińscy pracodawcy są zainteresowani, a także dla absolwentów ukraińskich wyższych uczelni, jeżeli będą oni pracować w wyuczonym zawodzie;
- uproszczenie procedur tymczasowego zatrudniania na roboty sezonowe oraz wprowadzenie systemu patentowego dla osób fizycznych, dla obywateli państw z możliwością bezwizowego wjazdu;
- opracowanie oraz wcielenie państwowych programów integracji uchodźców i imigrantów;
- stanowiącą walkę z rasizmem i ksenofobią, zwłaszcza w stosunku do „rzucających się w oczy” grup etnicznych;
- uregulowanie statusu prawnego nielegalnych imigrantów, którzy przebywają na Ukrainie przez pewien już okres, pracują, mają rodziny i nie popełniali przestępstw kryminalnych¹⁶.

Polityka migracyjna Ukrainy: tendencje i scenariusze rozwoju

Polityka migracyjna Ukrainy jest ukierunkowana nie tylko na zabezpieczenie granic, regulację napływu nielegalnych imigrantów, pracę z emigrantami ukraińskimi, ale również na zapewnienie jej zgodności z pryncypiami wspólnego społeczeństwa demokratycznego, szczególnie w zakresie ochrony i przestrzegania praw człowieka. W dzisiejszych czasach – w dobie intensyfikacji procesów migracyjnych na świecie, gdy Ukraina jest państwem, w którym uwidacznia się tendencja do wzrostu liczby imigrantów oraz przebiegają trasy tranzytowe – ignorowanie tych procesów stanowi poważne zagrożenie dla

¹⁶ О. Малиновська, *Міграційна політика Європейського Союзу: виклики та уроки для України*, Київ 2014, s. 36-48.

bezpieczeństwa państwa. Oprócz pewnych niedociągnięć prawodawczych oraz zinstytucjonalizowanych w polityce imigracyjnej Ukrainy pozostaje sporo problemów, którym do tej pory państwo nie poświęciło należytej im uwagi, mimo iż są one istotnymi elementami procesów imigracyjnych oraz całości kształtu polityki innych państw na świecie. Mowa tutaj o takich sprawach jak:

1. Reintegracja powracających obywateli Ukrainy. Nie ma państwowej pomocy dla reemigrantów, którzy wracając na Ukrainę, padają ofiarami psychologicznego stresu (faktycznie wracają do innego społeczeństwa), mają trudności w znalezieniu pracy czy rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej za zarobione pieniądze, tym bardziej że na Ukrainie zauważalne jest pogorszenie się warunków dla drobnej przedsiębiorczości. W konsekwencji reemigranci często decydują się na ponowną emigrację¹⁷.
2. Ochrona uchodźców. Ukraina niejednokrotnie narażała się na krytykę ze strony międzynarodowych, szanowanych organizacji prawnych za braki w systemie ochrony uchodźców. Jedno z najpoważniejszych niedociągnięć polega na tym, że w ukraińskim systemie prawnym przewidziano nadanie statusu uchodźcy tylko na podstawie konwencji ONZ z 1951 r., czyli ofiarom prześladowań w konkretnych wymienionych w dokumencie przypadkach. Dlatego też na Ukrainie nie ma jakichkolwiek dodatkowych form ochrony, które znajdziemy w systemach innych państw Europy, takich, którymi obejmuje się osoby stykające się w swojej ojczyźnie z poważnym niebezpieczeństwem na skutek konfliktu zbrojnego lub masowego łamania praw człowieka, osoby, którym w razie powrotu do ojczyzny, grozi kara śmierci, tortury, niehumanitarne bądź uwłaczające ludzkiej godności traktowanie lub ukaranie¹⁸.
3. Ochrona ofiar handlu ludźmi. Ukraina jest krajem pochodzenia, tranzytu oraz przeznaczenia dla mężczyzn, kobiet i dzieci, które stają się ofiarami handlu ludźmi w celu przymusowej pracy lub prostytucji. Ukraina nie ma odpowiednich form ochrony dla tych ludzi¹⁹.
4. Integracja imigrantów, uchodźców oraz poszukujących schronienia. Brak polityki adaptacji wspomnianych kategorii przybyszów prowadzi

¹⁷ О. Малиновська, *Повернення українців в Україну як стратегічне завдання міграційної політики держави*, „Українознавчий альманах” 2012, nr 7, s. 98-101.

¹⁸ *Україна 2020: демографічний та міграційний виміри безпеки*, Київ 2012, s. 19.

¹⁹ В. Дубина, *Аналіз діяльності підрозділів боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, МВС України у період з 2004 по 2014 роки*, „Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ” 2015, t. 2, s. 33-41.

do spychania ich na margines gospodarczego życia kraju oraz przyciąga do kryminalnego półświatka, wzrasta także poziom ich odrzucenia przez ukraińskie społeczeństwo²⁰.

Reasumując, brak skutecznej polityki imigracyjnej oraz polityki społecznej adaptacji przybyszów może doprowadzić do tego, że na Ukrainę przybędzie „niejąkociowa” imigracja, która zamiast uczestniczyć w życiu gospodarczym, aktywnie zasili kryminalny półświatek. W ostatnich latach zdecydowana większość imigrantów przybyła na Ukrainę z Wspólnoty Niepodległych Państw. Tacy imigranci łatwo adaptują się i integrują ze społeczeństwem ukraińskim, ponieważ mają podobne lub wspólne wartości, zwyczaje oraz kulturę. Obecnie spostrzegamy nową tendencję: zwiększa się liczba imigrantów z krajów środkowej i wschodniej Azji, a więc ludzi, którzy prezentują inne tradycje, kulturę i systemy wartości. Do tego należy dodać niebezpieczeństwo wzrostu wykluczenia społecznego, a także nastrojów ksenofobicznych, co może prowokować konflikty w społeczeństwie. W takich warunkach brak polityki integracji imigrantów może doprowadzić do utworzenia gett. Z jednej strony na posadach niewymagających wysokich kwalifikacji oprócz przybyszów z Indii, Bangladeszu, Pakistanu oraz Afganistanu pracują uchodźcy z krajów Azji Środkowej oraz z Zakaukazia. Z tego względu wzrasta liczebność diaspor: uzbeckiej, gruzińskiej, ormiańskiej, azerbejdżańskiej, społeczności afrykańskiej. Z drugiej strony na Ukrainie za cudzoziemców i imigrantów uważa się głównie ludzi, którzy różnią się wyglądem zewnętrznym od miejscowych. Dla przykładu, przybyszów z Rosji, którzy także zajmują miejsca pracy, mało kto uważa za zagrożenie lub postrzega jako obcych. Natomiast ostrze ksenofobicznych nastrojów jest skierowane głównie w stronę imigrantów z państw Afryki i Azji²¹.

Opisane powyżej charakterystyczne tendencje polityki imigracyjnej na Ukrainie, a zwłaszcza nierozwiązane problemy, mogą doprowadzić w niedalekiej przyszłości do realizacji dwóch podstawowych scenariuszy: *status quo* lub „kierowanej imigracji”²². Pierwszy z nich przewiduje, że jeżeli nie

²⁰ Zob. *Україна як країна притулку. Спостереження щодо становища шукачів статусу біженця і біженців в Україні. Довідь Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців*, Женева 2013, s. 9-45.

²¹ В. Явір, *Ксенофобія як виклик етнополітичній безпеці України*, „Studia Politologica Ucraino-Polona” 2013, t. 3, s. 119-124; О. Сав’юк, *Проблема ксенофобії та расизму в Україні: соціально-правовий аспект*, „Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ” 2012, t. 2, s. 78-86.

²² *Україна 2020: демографічний та міграційний виміри безпеки*, Київ 2012, s. 19–20; К. Галушко, Л. Смола, *Пределы падения – варианты украинского будущего. Аналитико-прогностические*

zostaną podjęte odpowiednie kroki w dziedzinie polityki imigracyjnej oraz polityki integracji imigrantów z ukraińskim społeczeństwem, to do 2020 r. na Ukrainie:

- będzie wzrastać przyrost populacji imigrantów, zaś Ukraina będzie znajdować się coraz wyżej na liście państw-celów imigrantów;
- stworzoną na skutek depopulacji pustkę demograficzną zapełnią imigranci z państw trzecich, których liczba osiągnie co najmniej 1,6 mln osób – pod warunkiem utrzymania obecnej skali imigracji (imigracja legalna), do której należy doliczyć coraz większą liczbę nielegalnych imigrantów;
- imigranci mogą nieznacznie poprawić demograficzną sytuację kraju, bo przecież przybysze pochodzą z państw z dodatnim przyrostem naturalnym (jednocześnie ich liczba będzie zbyt mała, aby istotnie wpłynąć na demograficzną sytuację państwa);
- pogorszy się poziom społecznej homogeniczności, stan bezpieczeństwa i sytuacja kryminalna, będzie wzrastać nacisk na rynek pracy;
- ponieważ sukcesywnie wzrasta liczba imigrantów z krajów Azji Środkowej i Wschodniej, którzy wyznają inną religię, mają inną mentalność i system wartości, to będzie nasilać się skala nastrojów ksenofobicznych wśród Ukraińców oraz będą pojawiać się międzyetniczne konflikty.

Drugi ze scenariuszy przewiduje, że jeżeli rząd rzeczywiście wprowadzi działającą politykę imigracyjną oraz politykę integracji cudzoziemców ze społeczeństwem ukraińskim, to do 2020 r. na Ukrainie:

- kierowany napływ osób da możliwość pojawienia się bardziej „jakościowej” imigracji, której przedstawiciele będą pochodzić z bardziej rozwiniętych krajów i będą cechować się wyższym poziomem wykształcenia, wyższymi kwalifikacjami;
- zmniejszy się poziom odrzucenia imigrantów przez Ukraińców, zredukuje się skala nastrojów ksenofobicznych w społeczeństwie;
- poprawi się sytuacja gospodarcza państwa poprzez zaangażowanie tych zasobów, które są potrzebne ekonomice kraju. Zasoby te zostaną podzielone między najbardziej potrzebujące regiony.

Należy zatem powiedzieć, że sukcesywny rozwój ukraińskiej polityki imigracyjnej, a zwłaszcza tempo i kierunki jej doskonalenia, będą przede

wszystkim zależeć od aktywności społeczeństwa obywatelskiego – jego żądań wobec tworzenia adekwatnego do współczesnych wymogów systemu kierowania migracjami.

Imigracyjne zagrożenia związane z zewnętrznymi i masowymi wewnętrznymi międzyregionalnymi przepływami ludności, będące następstwem aneksji Krymu oraz zbrojnej agresji Rosji w Donbasie

Współczesne tendencje imigracyjne w kontekście uczestniczenia Ukrainy w europejskiej oraz światowej przestrzeni imigracyjnej są jednym z najważniejszych czynników formowania narodowej polityki tego kraju. Ta kwestia pozostaje – pośrednio i bezpośrednio – w orbicie polityki narodowego bezpieczeństwa Ukrainy. Zwłaszcza w *Ustawie o podstawach bezpieczeństwa narodowego Ukrainy*²³ za podstawowe, realne oraz potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego uznano nielegalną imigrację (zarówno w strefie działań wojennych, jak i na obszarach niezagrażonych) i odpływ uczonych, fachowców, wykwalifikowanej siły roboczej poza granice Ukrainy. Natomiast nielegalna imigracja Ukraińców do innych krajów nie została uznana za zagrożenie i wydaje się niezauważana przez władze centralne i lokalne. Dlatego też Ukraina korzystając z doświadczenia krajów wysokorozwiniętych odnośnie do ochrony swoich interesów, powinna stosować najrozmaitsze rodzaje państwowej administracyjnej regulacji i kontroli nad zewnętrznymi migracjami zarobkowymi oraz nad mobilnością społeczeństwa. Mowa tutaj o kontroli paszportowo-wizowej, cenzusowo-majątkowej, polityczno-ograniczającej, sanitarno-epidemiologicznej, o uwzględnianiu wieku, narodowości, związków rodzinnych imigrantów, ustanowieniu kwot dla przybyszów oraz o innych ograniczeniach²⁴.

Ukraina nie po raz pierwszy styka się z problemem uchodźców. Wybuch nastrojów nacjonalistycznych, który doprowadził do ustanawiania państwowej samodzielności republik byłego ZSRR na terenach centralnej Azji, północnego i południowego Kaukazu na przełomie lat 80 i 90 XX w., także zmusił wielkie masy społeczeństwa do szukania schronienia w bardziej spokojnych krajach przestrzeni poradzieckiej. Z wielu historycznych,

²³ Закон України "Про основи національної безпеки України", 19.06.2003, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15> [dostęp 10.04.2017].

²⁴ В. Никифороенко, О. Бережна, *Незаконна міграція в Україні: проблеми та шляхи скорочення*, „Вісник соціально-економічних досліджень” 2014, nr 2 (53), s. 213-217.

społeczno-ekonomicznych i kulturowych przyczyn ówczesna Ukraina była jednym z najatrakcyjniejszych państw. Od 1989 r. do 1993 r. na Ukrainę przybyło ponad 600 tys. osób. Wśród imigrantów pod względem narodowościowym dominowali Rosjanie i Ukraińcy. W latach 1991-2012 do Ukrainy przybyło ponad 1,5 mln Ukraińców oraz prawie 900 tys. Rosjan. Trzecią narodowością pod względem liczebności byli Tatarzy, którzy we wspomnianym okresie masowo wracali na Krym – do swojej historycznej ojczyzny – z miejsc deportacji (Uzbekistanu, Kazachstanu, Rosji)²⁵. Do Autonomicznej Republiki Krymu przybyło 260 tys. Tatarów, prawie 20 tys. Bułgarów, Ormian, Greków oraz przedstawiciele innych narodowości, którzy byli ofiarami deportacji z powodu swojej przynależności etnicznej²⁶.

Pomimo iż nie wszyscy ze wspomnianych przybyszów byli uchodźcami, to i tak ich napływ wymagał prawnego uregulowania. W 1994 r. przyjęto *Ustawę o uchodźcach*, zgodnie z którą za uchodźcę można było uznać osobę nieposiadającą ukraińskiego obywatelstwa i prześladowaną z powodu rasowej, narodowej i społecznej przynależności, a także broniącą swoich politycznych lub religijnych przekonań²⁷. W 2003 r. i w 2005 r. wprowadzono zmiany do tej ustawy, ale zachowano jedną z najważniejszych podstaw do uznania człowieka za uchodźcę – brak ukraińskiego obywatelstwa. Dlatego też w celu określenia statusu licznej masy obywateli ukraińskich, którzy w ostatnich dwóch latach byli zmuszeni opuścić wschód Ukrainy i Krym, zaproponowano bardziej konkretne określenie: wewnętrzni uchodźcy²⁸.

Szczególnym problemem pozostaje przebywanie w różnych regionach Ukrainy dużej liczby wewnętrznych uchodźców w związku z aneksją Krymu przez Rosję, agresją zbrojną Rosji na Donbas oraz ze zbrojnymi starciami, które mają miejsce w poszczególnych rejonach obwodów donieckiego i ługańskiego. Od 2013 r. liczne wewnętrzne przemieszczenia ludności spowodowane aneksją Krymu i wojną w Donbasie mają wymuszony charakter. Wymuszona imigracja zasadniczo odróżnia się od dobrowolnej – ukierunkowanej na polepszenie swojego materialnego oraz społecznego statusu – tym, że powoduje utratę dotychczasowego statusu społecznego oraz zrujnowanie majątków przesiedleńców.

²⁵ М. Романюк, *Міграційні детермінанти національної безпеки України: регіональні чинники, сучасні виклики та загрози*, „Вісник Прикарпатського університету. Економіка” 2014, т. 10, s. 5-6.

²⁶ Тамże, s. 6.

²⁷ Закон України “Про біженців”, 24.12.1993, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2557-14> [dostęp 11.04.2017].

²⁸ М. Закіров, *Деякі аспекти розв’язання проблем внутрішньо переміщених осіб*, „Резонанс” 2016, nr 39, s. 5-10.

W celu uregulowania sytuacji, 20 października 2014 r. przyjęto *Ustawę o zabezpieczeniu praw i swobód wewnętrznych uchodźców*²⁹, która określa, iż wewnętrznym uchodźcą jest obywatel Ukrainy, cudzoziemiec lub osoba bez obywatelstwa, która przebywa na terytorium Ukrainy zgodnie z prawem oraz posiada prawo stałego pobytu na Ukrainie i która została zmuszona porzucić swoje dotychczasowe miejsce zamieszkania w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji konfliktu zbrojnego, tymczasowej okupacji, wszechobecných objawów przemocy, łamania praw człowieka oraz nadzwyczajnych sytuacji związanych z wystąpieniem naturalnych bądź technicznych katastrof (art. 1 pkt 1). Niezwykle ważne jest to, że powyższe warunki uznaje się za niewymagające potwierdzenia, jeżeli informacja o nich zawarta jest w oficjalnych dokumentach (zaświadczeniach) wysokiego komisarza ONZ ds. praw człowieka, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy, pełnomocnika Werchownej Rady do spraw Praw Człowieka, różnych organizacji, których nazwy są zamieszczone na stronach internetowych, albo jeśli upoważnione do tego państwowe organy przyjęły odpowiednie postanowienia (art. 1 pkt 2).

W celu realizacji postanowień tej ustawy 1 października 2014 r. Rada Ministrów Ukrainy przyjęła rozporządzenie nr 509 *O rejestrze osób opuszczających tymczasowo okupowane terytoria Ukrainy oraz obszary, na których prowadzone są operacje antyterrorystyczne*. Rozporządzenie to wprowadziło porządek opracowania i wydawania zaświadczenia o umieszczeniu w rejestrze osoby, która opuściła tymczasowo okupowane terytoria Ukrainy lub obszary, na których są prowadzone operacje antyterrorystyczne³⁰.

Według danych ONZ od kwietnia 2014 r. (od początku działań wojennych w Donbasie) obwody doniecki i lugański opuściło prawie 2 mln ludzi, spośród których 1 mln 300 tys. przeniósł się do innych regionów Ukrainy, zaś niemalże 500 tys. osób wyemigrowało do Federacji Rosyjskiej. Z anektowanego Krymu na Ukrainę przeniósł się ponad 20 tys. osób. Na terytorium właściwej Ukrainy według stanu na czerwiec 2016 r. zarejestrowano 22 446 mieszkańców Krymu, z czego 14 747 stanowili zdadni do pracy mężczyźni i kobiety, 5 934 – dzieci, a 1 765 – osoby w podeszłym wieku. Geograficzny podział rozmieszczenia uciekinierów z Krymu na terytorium Ukrainy

²⁹ Закон України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб", 20.10.2014, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> [dostęp 11.04.2017].

³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України "Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції", 1.10.2014, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF> [dostęp 11.04.2017].

przedstawia się następująco: w obwodzie lwowskim zarejestrowano 3 490 osób, w odeskim – 2 043, mikołajewskim – 1 385, kijowskim – 1 217, chersońskim – 1 136, charkowskim – 898, w Kijowie – 4 665. Najwięcej uchodźców z Donbasu znalazło schronienie w obwodach: lugańskim (194 tys.), charkowskim (168 tys.), donieckim (112 tys.), dniepropietrowskim (85 tys.), kijowskim (41 tys.) i w Kijowie (39 tys.)³¹. Według danych rządowych z 10 lipca 2015 r. z tymczasowo okupowanych terytoriów Ukrainy oraz z obszarów, na których są prowadzone operacje antyterrorystyczne, w innych regionach Ukrainy schronienie znalazło 898 095 osób, w tym z obwodów donieckiego i lugańskiego – 877 445, zaś z Autonomicznej Republiki Krymu oraz z miasta Sewastopola – 20 650. Na chwilę obecną najwięcej wewnętrznych uchodźców rozmieszczono w obwodach: lugańskim (196 676), charkowskim (179 433), donieckim (108 925), dniepropietrowskim (84 174), zaporoskim (64 069), kijowskim (42 260) i w Kijowie (39 047). Najmniej uciekinierów znalazło schronienie w obwodach: tarnopolskim (2 601), czerniowieckim (2 640), iwano-frankowskim (3 469), rówieńskim (3 505), zakarpacim (3 865) oraz wołyńskim (4 027). Większość uchodźców przebywa w regionach najbliższych położonych od miejsc dotychczasowego miejsca zamieszkania, co świadczy o zamiarze powrotu do porzuconych domów³².

Duże skupiska przesiedleńców odbijają się na infrastrukturze, rynku pracy oraz na życiu regionów osiedlenia. Jednocześnie według danych prezentowanych przez socjologów część wewnętrznych uchodźców zamierza osiedlić się na stałe w innych regionach Ukrainy. Taki zamiar deklaruje 45% osób, które przeniosły się z obwodów zachodnich. Dlatego konieczne jest uwzględnienie faktu, że wydarzenia w Donbasie będą istotnym czynnikiem podziału społeczeństwa Ukrainy nie tylko w krótko-, ale też w średnioterminowej perspektywie. Aktualne są także problemy dotyczące zaadoptowania się oraz zatrudnienia przesiedleńców z Krymu, obwodów donieckiego i lugańskiego, wsparcia ze strony Ukraińców zamieszkujących WNP, kraje nadbałtyckie oraz inne państwa, uregulowania statusu prawnego krymskich Tatarów, współpracy z organizacjami międzynarodowymi w przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji, zabezpieczenia granic, a ponadto przystosowania ukraińskiego imigracyjnego prawodawstwa do międzynarodowych norm i zasad,

³¹ *Попередній аналіз та оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб (ВІПО)*, 17.10.2014, <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1232/IDPUKR.pdf> [dostęp 12.04.2017].

³² *Міжвідомчий координаційний штаб повідомляє: з тимчасово окупованої території та районів АТО переміщено 898 тис. 95 осіб*, 10.07.2015, http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248316491 [dostęp 12.04.2017].

uregulowania emigracji zarobkowej, społecznej i prawnej ochrony obywateli ukraińskich pracujących za granicą oraz zapobieżenia odpływu inteligencji³³.

Pod wpływem konfliktu w Donbasie znacząco nasilają się nastroje emigracyjne w społeczeństwie, co także staje się wyzwaniem dla Ukrainy – to właśnie wzrost intensywności emigracji doprowadza do istotnych zmian w jej charakterze. Po pierwsze przyspiesza się reorientacja emigracji z Ukrainy z kierunku wschodniego (uprzednio głównego) na zachodni. Część osób, które wyjeżdżały w poszukiwaniu pracy do Rosji, będzie teraz szukać zarobku w innych poradzieckich państwach, zwłaszcza na Białorusi i w Kazachstanie. Co więcej, większość ludzi będzie zdobywać europejski rynek pracy, szczególnie gdy UE zniesie, jak to jest planowane, wizy. Po drugie w przypadku mieszkańców okupowanych terytoriów, gdzie sytuacja jest zupełnie odmienna niż w innych regionach Ukrainy, nie jest możliwe ograniczenie emigracji zarobkowej do Rosji i jej reorientacja na Zachód. Dla mieszkańców wschodniej Ukrainy wyjazd do Rosji wydaje się jedyną możliwością. To właśnie spośród nich będzie się rekrutować nowa fala emigracji zarobkowej do Rosji, tym bardziej że Moskwa prowadzi aktywną politykę przyjmowania „rodaków”³⁴.

Trudna sytuacja polityczna i ekonomiczna na Ukrainie negatywnie wpływa na imigrację. W najbliższym czasie nie ma podstaw, by oczekiwać wielkiej fali reemigrantów, pod znakiem zapytania stoi powrót „zarobkowiczów”. Ukraina jest coraz mniej atrakcyjna dla cudzoziemców, zwłaszcza dla zagranicznych studentów. Jednocześnie na skutek niedostatecznej kontroli nad wschodnią granicą może intensyfikować się skala nielegalnej imigracji na i przez Ukrainę. Liczba szukających schronienia najprawdopodobniej może wzrosnąć z powodu uchodźców pochodzących z WNP, niezgadających się z polityką swoich krajów. Co więcej, biorąc pod uwagę stan wojny z Rosją, z prośbą o schronienie na Ukrainie mogą zwracać się osoby, które porzuciły ojczyznę nie z powodów politycznych (religijnych, etnicznych), lecz komercyjno-kryminalnych. W warunkach obecnej polityczno-wojennej sytuacji oraz kryzysu ekonomicznego intensywność zagranicznej emigracji i tymczasowych wyjazdów Ukraińców w celach zarobkowych może się nasilić, przez co

³³ *Донбас і Крим: ціна повернення. Монографія*, ред. О. Горбулін та ін., Київ 2015, s. 281, 380; *Крим після анексії. Державна політика, виклики, рішення та дії. Біла книга*, ред. Ю. Тищенко та ін., Київ 2016, s. 141-148.

³⁴ О. Малиновська, *Політика сусідніх країн щодо співвітчизників як інструмент поповнення людських ресурсів: виклики та уроки для України*, „Стратегічні пріоритети” 2013, nr 3 (28), s. 138-146.

prawdopodobieństwo utraty części roboczego i intelektualnego potencjału, a w konsekwencji emigracji, będzie tylko wzrastać³⁵.

Wnioski

Świat coraz częściej pokazuje bezradność wobec rozwiązywania najważniejszych problemów społeczeństwa w krótkoterminowej perspektywie, zaś instytucje międzynarodowe przejawiają bierność i nieskuteczność w przeciwdziałaniu globalnym oraz regionalnym zagrożeniom. Dla zjednoczonej Europy największym obecnie problemem jest niekontrolowana imigracja setek tysięcy uchodźców z północnej Afryki oraz Bliskiego Wschodu. Ta kwestia może stać się kluczowym elementem decydującym o przyszłości UE jako ponadnarodowego tworu. Przenikanie arabsko-islamskich wpływów do Unii Europejskiej w takiej skali stanowi olbrzymie zagrożenie, które – bez dwóch zdań – może stać się początkiem końca.

Na kryzys migracyjny w Europie, a także na miejsce i rolę Ukrainy w przyszłości, będą wpływać następujące czynniki:

- różne punkty widzenia na taktykę i strategię rozwoju UE oraz różne stanowiska wobec Ukrainy i kwestii syryjskiej wśród najbardziej wpływowych krajów (Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch i Niemiec);
- systematyczne spowalnianie gospodarki w kontekście problemów z równowagą handlową oraz stosunków pomiędzy członkami Unii;
- wzrastająca, a wręcz dominująca, rola Niemiec w gospodarczych i międzynarodowych kwestiach;
- przepaść gospodarcza pomiędzy rozwiniętą Północą a Południem, aktywizacja nacjonalistycznych oraz ultraprawicowych ruchów na tle imigracji z Bliskiego Wschodu;
- wzrost wpływu eurosceptyków;
- popularyzacja nastrojów euro-separatystycznych (Wielka Brytania, Hiszpania, Francja);
- lokalne rozdrobnienie;
- pojawienie się nowych wewnątrzunijnych liderów – warto tu wskazać na Polskę;
- zmiana pozycji członków Unii Europejskiej, ich funkcji, pełnomocnictw oraz obowiązków;
- prawdopodobne wojskowe zagrożenie ze strony Rosji;

³⁵ *Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі. Національна доповідь*, ред. Е. Лібанова, Київ 2015, s. 5-18, 281-344.

- procesy odśrodkowe oraz gospodarcza grząskość południowoeuropejskiego Śródziemnomorza (Portugalia, Hiszpania, Włochy, Grecja).

Fakt, iż rosyjscy agenci są zdolni do podkopania fundamentów jednego, europejskiego domu uprawnia do daleko idącej tezy, że zjednoczona Europa pokazuje niezdolność do refleksji nad wewnętrznymi i zewnętrznymi wyzwaniami, co prowadzi do skomplikowania dialogu wewnątrz Unii. W najbliższym czasie można oczekiwać od Unii Europejskiej jeszcze większego rozdrobnienia w kwestiach wolnego handlu, strefy Schengen bez granic, tendencji odśrodkowych, konfliktów pomiędzy różnymi centrami decyzyjnymi, a także zwiększania się narodowego protekcjonizmu.

Ukraina posiada jedną z najdłuższych granic lądowych spośród krajów wschodnioeuropejskich, dlatego bardzo prawdopodobne są prognozy, że zacznie ona odgrywać rolę Grecji, Węgier lub Serbii, czyli stanie się krajem tranzytowym imigrantów na szlaku do Unii Europejskiej. Niewielka skala „bliskowschodniej” imigracji na Ukrainie jest uwarunkowana nie do końca sprzyjającym położeniem geograficznym (rola kraju tranzytowego) na migracyjnych szlakach do UE oraz brakiem atrakcyjności z powodu czynników gospodarczych i bezpieczeństwa (rola kraju przyjmującego). Jednocześnie eksperci prognozują wzrost liczby imigrantów z Turcji chcących osiedlić się na Ukrainie, którym przybycie umożliwią porty czarnomorskie. Istnieje również wysokie ryzyko, że duża liczba imigrantów (przechodząca tranzytem przez kraje Azji Środkowej, Kaukaz Południowy oraz Rosję) może skierować się na kontynentalną część ukraińsko-rosyjskiej granicy.

Trzeba pamiętać również o tym, że nie należy wykluczać prawdopodobnego scenariusza zakładającego, że ukraińscy uchodźcy wyruszą do krajów UE, zwłaszcza jeśli pod uwagę weźmiemy konflikt zbrojny, polityczną niestabilność oraz trudną sytuację gospodarczą – te czynniki już teraz stały się przyczyną emigracji znacznej liczby Ukraińców. Unia Europejska zdaje sobie sprawę z tego, że po zniesieniu wiz dla obywateli Ukrainy będą oni masowo wyjeżdżać do państw członkowskich albo też Ukraina stanie się terytorium tranzytowym dla uchodźców z innych krajów (Afganistanu, Pakistanu, Syrii i in.). Jednak te obawy są raczej przedwczesne. Po pierwsze w latach 2014-2015, w najbardziej kryzysowym okresie, rzeczywiście zarejestrowano najwięcej osób szukających schronienia, jednakże w ostatecznym rozrachunku Ukraina zajęła dopiero dziesiąte miejsce w odpowiednich zestawieniach. Po drugie starania Ukraińców o udzielenie schronienia w UE są raczej skazane na niepowodzenie, ponieważ państwa Wspólnoty używają rozlicznych środków w celu przeciwdziałania imigracji zarobkowej ukrywanej za statusem

uchodźcy. Co więcej, zgodnie z konwencją genewską uchodźcą jest człowiek, który porzucił swój kraj, mając uzasadnione obawy co do tego, że może stać się ofiarą prześladowań z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej, poglądów politycznych i nie może bądź nie chce szukać schronienia w swojej ojczyźnie. Należy zwrócić tutaj szczególną uwagę na to, że statusu uchodźcy nie otrzyma człowiek, w którego kraju toczy się wojna, lecz obywatel takiego państwa, które nie jest w stanie zapewnić mu ochrony. Tymczasem Europa uznaje te obszary Ukrainy, które nie znajdują się pod okupacją, za tereny bezpieczne. Okupacja rosyjska oraz konflikt zbrojny mają miejsce na ok. 7% obszaru Ukrainy. Oznacza to, że uciekinierzy mogą uzyskać pomoc w granicach swojej ojczyzny.

A zatem wpływ imigracyjnej polityki UE na Ukrainę będzie objawiać się w kilku aspektach. Polityka Unii odnośnie do wiz i granic, przeciwdziałania nielegalnej imigracji, zachęcania do imigracji fachowców i studentów, ochrony praw imigrantów itd. nadal będzie istotnym czynnikiem dynamizującym przepływ obywateli Ukrainy i innych państw przez terytorium Ukrainy do krajów Unii. Szybki wzrost mobilności Ukraińców, reorientacja na kraje zachodnie znacznej części emigrantów zarobkowych, zwiększanie się liczby młodzieży pobierającej naukę w UE, emigracja przedstawicieli określonych profesji są oczywistym efektem tej polityki. Ponadto dążenia Ukrainy po uzyskaniu niepodległości do zbudowania demokratycznego, otwartego na świat i opartego na ogólnoeuropejskich podstawach poszanowania praw człowieka państwa w obiektywny sposób uwarunkowują transformację imigracyjnej polityki Ukrainy właśnie na tych zasadach, które obowiązują w UE. Dlatego też jest możliwe dalekosiężne wykorzystanie doświadczenia zgromadzonego w Europie w sferze regulacji imigracyjnych procesów. Zewnętrzny czynnik polityki imigracyjnej UE będzie zabezpieczać rozwijającą się współpracę z Ukrainą w sferze imigracji oraz udzieli jej konkretnej technicznej, finansowej, informacyjnej pomocy w celu wspomoczenia możliwości kraju w kwestii regulacji procesów imigracyjnych. Te fakty będą sprzyjać analizie prawodawstwa imigracyjnego oraz rozbudowie odpowiednich organów władzy wykonawczej.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż niebezpieczeństwo dla stabilności UE stwarzają następujące czynniki: nierozstrzygnięty konflikt na wschodzie Ukrainy, aneksja Krymu, niebezpieczna sytuacja społeczno-polityczna, korporacyjne, klanowo-oligarchiczne, korupcyjne schematy i konflikty, wysoki stopień napięcia społecznego, niejednoznaczne wyniki przeprowadzanych reform, kryzys modeli kierowania państwami, przeciwności pomiędzy ugrupowaniami polityczno-gospodarczymi a grupami wpływu, nacisk czynników

zewnątrznych na wewnętrzną politykę Ukrainy, nieukrywane rozczarowanie zachodnich partnerów wobec działań ukraińskiej klasy politycznej, kontynuowanie hybrydowej rosyjskiej agresji na Ukrainie. Właśnie dlatego Ukraina będąc jednym z najwrażliwszych centrów formowania nowego światowego porządku, pozostaje jedną z globalnych i regionalnych platform dialogu ze wszystkimi pozytywnymi i negatywnymi tego konsekwencjami i z tego powodu „kwestia ukraińska” jest stale obecna nie tylko wśród państw UE, ale też wśród światowych graczy.

Bibliografia

- Bahmet, M., Palahnyuk, O. (2013). *Priorytety reformuvannya derzhavnoyi mihratsiy-noyi polityky Ukrainy v umovakh zahal'noyevropeys'koho spivrobitnytstva. Naukovi pratsi Chornomors'koho derzhavnogo universytetu im. Petra Mohyly. Seriya: Derzhavne upravlinnya, 214.*
- Bauman, Z. (2016). *Obcy u naszych drzwi.* Warszawa: PWN.
- Collier, P. (2014). *Exodus: Immigration and Multiculturalism in the 21st Century.* London: Allen Lane Penguin Books.
- Dubyna, V. (2015). *Analiz diyal'nosti pidrozdiliv borot'by zi zlochynamy, pov'yazanymy z torhivleyu lyud'my, MVS Ukrainy u period z 2004 po 2014 roky. Naukovyy Visnyk Dnipropetrovs'koho Derzhavnogo Universytetu Vnutrishnikh Sprav, 2.*
- EU – Ukraine Visa Dialogue Action Plan on Visa Liberalisation. Pobrane z: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244813273.
- Halushko, K., Smola, L. (2014). *Predely padenyia – varyanty ukraïnskoho budushcheho. Analitiko-probnostycheskye yssledovanyia.* Pobrane z: <https://krytyka.com/ua/reviews/predely-padenyya-varyanty-ukraïnskoho-budushcheho-analytyko-probnostycheskye-yssledovanyia-0>.
- Horbulin, O. i in. (red.). (2015). *Donbas i Krym: tsina povernennya. Monografiya.* Kyiv: Wydawnictwo Nacionalnyj Instytut Strategicznych Doslidzen.
- Konstytutsiya Ukrainy, pryinyata Verkhovnoyu Radoyu Ukrainy.* (1996). Pobrane z: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
- Koval'chuk, A. (2015). *Vyznachennya pravovoho statusu mihranta v suchasnomu ukraïnys'komu zakonodavstvi. Administratyvne Pravo, 2.*
- Libanova, E. (2015). *Polityka intebratsiyi ukraïnys'koho suspil'stva v konteksti vyklykiv ta zabroz'podij na Donbasi. Natsional'na dopovid'.* Kyiv: Wydawnictwo Nacionalna Akademia Nauk Ukrainy.
- Malynov'ska, O. (2014). *Mihratsiyina polityka Yevropeys'koho Soyuzu: vyklyky ta uroky dlya Ukrainy.* Kyiv: Wydawnictwo Nacionalnyj Instytut Strategicznych Doslidzen.

- Malynovs'ka, O. (2013). Polityka susidnikh krayin shchodo spivvitchyznykiv yak instrument popovnennya lyuds'kykh resursiv: vyklyky ta uroky dlya Ukrainy. *Stratehichni Priorytety*, 3 (28).
- Malynovs'ka, O. (2012). Povernennya ukrajintsiv v Ukrainu yak stratehichne zavdannya mihratsynoyi polityky derzhavy. *Ukrayinoznavchyy Almanakh*, 7.
- Mizhbidomchyy koordynatsiynyy shtab povidomyaye: z tymchasovo okupovanoi terytoriyi ta rayoniv ATO peremishcheno 898 tys. 95 osib.* (2015). Pobrane z: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=24831649.
- Mushak, N. (2015). Realizatsiya Planu diy shchodo liberalizatsiyi vizovoho rezhymu dlya Ukrainy. *Viche*, 6.
- Nykyforenko, V., Berezhna, O. (2014). Nelehal'na mihratsiya v Ukraini: problemy ta shlyakhy skorochennya. *Visnyk Sotsial'no-ekonomichnykh Doslidzhen'*, 2 (53).
- Poperedniy analiz ta otsinka potreb vnutrishn'o peremishchenykh osib (VPO).* (2014). Pobrane z: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1232/IDPUKR.pdf>.
- Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro oblik osib, yaki peremishchuyut'sya z tymchasovo okupovanoi terytoriyi Ukrainy ta rayoniv provedennya antyterorystychnoyi operatsiyi".* (2014). Pobrane z: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.
- Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnu mibratsiynu sluzhbu Ukrainy".* (2014). Pobrane z: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.
- Romanyuk, M. (2014). Mihratsiyi determinanty natsional'noyi bezpeky Ukrainy: rehional'ni chynnyky, suchasni vyklyky ta zahrozy. *Visnyk Prykarpats'koho Universytetu. Ekonomika*, 10.
- Rutherford, J. (2007). *After Identity*. London: Cambridge University Press.
- Sav'yuk, O. (2012). Problema ksenofobiyi ta rasyzmu v Ukraini: sotsial'no-pravovyy aspekt. *Naukovyy Visnyk L'viv'skoho Derzhavnogo Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, 2.
- Shl'ogel', K. (2016). *Ukrayins'kyy vyklyk. Vidkryttya yevropeys'koyi krayiny*. Kyiv: Wydawnictwo Duch i Litera.
- Tyshchenko Y. i in. (red.). (2016). *Krym pislya aneksiji. Derzhavna polityka, vyklyky, risbennya ta diyi. Bila knyha*. Kyiv: Wydawnictwo Agenstvo Ukraina.
- Ukaz Prezidenta Ukrainy "Pro kontseptsiyu derzhavnoyi mibratsiynoyi polityky Ukrainy".* (2011). Pobrane z: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.
- Ukrayina 2020: demografichnyy ta mibratsiynyy vymiry bezpeky.* (2012). Kyiv: Wydawnictwo Ukrainskiy Instytut Publichnoyi Polityki.
- Ukrayina yak krayina prytulku. Sposterezhennya shchodo stanovyschba shukachiv statusu bizhentsya i bizhentsiv v Ukraini. Dopovid' Upravlinnya Verkhovnoho Komisarua OON*

- u spravakh bizhentsiv*. (2013). Zheneva: Wydawnictwo Upravlinnya Verkhov-nogo Komisarua OON u spravakh bizhentsiv.
- Yavir, V. (2013). Ksenofobiya yak vyklyk etnopolitychniy bezpetsi Ukrainy. *Studia Politologica Ucraino-Polona*, 3.
- Zakirov, M. (2016). Deyaki aspekty rozv'yazannya problem vnutrishn'o peremish-chenykh osib. *Rezonans*, 39.
- Zakon Ukrainy "Pro bizhentsiv ta osib, yaki potrebuyut' dodatkovoho chy tymchasovoho zakhystu". (2011). Pobrane z: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
- Zakon Ukrainy "Pro bizhentsiv". (1993). Pobrane z: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2557-14>.
- Zakon Ukrainy "Pro bromadyanstvo Ukrainy". (1991). Pobrane z: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.
- Zakon Ukrainy "Pro osnovy natsional'noyi bezpeky Ukrainy". (2003). Pobrane z: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
- Zakon Ukrainy "Pro pravovyy status inozemtsiv ta osib bez bromadyanstva". (2011). Pobrane z: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
- Zakon Ukrainy "Pro reabilitatsiyu zherstv politychnykh represiy na Ukraini". (1991). Pobrane z: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-12>.
- Zakon Ukrainy "Pro Yedynyy derzhavnyy demografichnyy reyestr ta dokumenty, shcho pidtverdzhuyut' bromadyanstvo Ukrainy, posvidchuyut' osobu chy yiyi spetsial'nyy status". (2012). Pobrane z: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.
- Zakon Ukrainy "Pro zabezpechennya prav i svobod vnutrishn'o peremishchenykh osib". (2014). Pobrane z: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
- Zakon Ukrainy "Pro zaynyatist' naseleennya". (2012). Pobrane z: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
- Zakon Ukrainy "Pro zovnishnyu trudovu mibratsiyu". (2015). Pobrane z: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/761-1919>.