
WSCHODNI ROCZNIK HUMANISTYCZNY
TOM XX (2023), №4
s. 127-146
doi: 10.36121/apszeny.20.2023.4.127

Anna Szachoń-Pszenny
ORCID 0000-0002-2353-3745
(Katolicki Uniwersytet Lubelski)

Wojna w Ukrainie jako czynnik zmiany zasad przekraczania granicy zewnętrznej Unii Europejskiej

Streszczenie: Wojna w Ukrainie od jej wybuchu, ale też w długofalowym wymiarze, wpływa na funkcjonowanie Unii Europejskiej i nieustannie kształtuje nie tylko sytuację Ukrainy, ale także państw sąsiadujących. Granica z Polską, będąca jednocześnie wschodnią zewnętrzną granicą NATO, Unii Europejskiej i strefy Schengen stanowi strategiczną granicę, gdyż od jej ochrony zależy bezpieczeństwo całego „obszaru bez granic”. Równoległe podjęto szereg działań wspierających uchodźców wojennych z Ukrainy, aby im zapewnić bezpieczne schronienie w Unii. W tym celu w pierwszej kolejności wprowadzono zmiany w zarządzaniu granicami zewnętrznymi dla ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą. Jedną z nich stało się ustalenie nowych zasad zarządzania granicami zewnętrznymi, których nadrzędnym celem stało się ułatwienie przepływu osób na granicy między UE a Ukrainą. W związku z masowym napływem obywateli Ukrainy na unijny „obszar bez granic” skorzystano z odstępstwa od zasad przekraczania granic normowanych Kodeksem granicznym Schengen. Poprzez wprowadzenie środków ułatwiających kontrole graniczne odpowiedziano na bezprecedensowe zagrożenie humanitarne, jakie zostało wywołane coraz brutalniejszymi atakami Rosji na Ukrainę. Jednocześnie w konsekwencji zaostrzono wszelkie procedury wjazdowe do UE dla Rosjan, co jest wyrazem sprzeciwu państw unijnych wobec rosyjskiej kontynuacji wojny w Ukrainie. Główna hipoteza artykułu dotyczy wskazania, że wojna w Ukrainie stała się czynnikiem zmian zasad przekraczania granicy zewnętrznej UE. Wpisuje się to w proces wielu zmian w Unii Europejskiej, wymagający redefinicji polityk unijnych w wielu obszarach jej aktywności oraz zastosowania wyjątków od istniejących reguł dotyczących granic zewnętrznych UE ze względu na nadzwyczajną sytuację. Szczegółowym celem artykułu jest wskazanie wojny w Ukrainie jako czynnika zmiany zasad strefy Schengen poprzez przedstawienie środków ułatwiających przekraczanie zewnętrznej granicy UE/strefy Schengen przez Ukraińców.

Słowa kluczowe: wojna w Ukrainie, granice zewnętrzne UE, kodeks graniczny Schengen, zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, ułatwienia w przekraczaniu granicy unijno-ukraińskiej.

The war in Ukraine as a change factor for the rules of crossing the European Union external border

Annotation: Since its outbreak, the war in Ukraine has had both immediate and long-term effects on the functioning of the European Union, shaping not only the situation in Ukraine but also in its neighboring states. The border with Poland, serving as the Eastern external border of NATO, the European Union, and the Schengen area, constitutes a strategic frontier, as the security of the entire “area without borders” depends on its protection. Simultaneously, a series of actions supporting war refugees from Ukraine have been undertaken to provide them with safe refuge within the Union.

To achieve this, changes were initially implemented in the management of external borders to facilitate crossing between the EU and Ukraine. One such measure was the establishment of new rules for managing external borders, with the primary goal of easing border crossings between the EU and Ukraine. Due to the massive influx of Ukrainian citizens into the EU’s “area without borders”, exceptions to the standard Schengen Border Code regulations were applied. By introducing measures that facilitate border controls, the unprecedented humanitarian threat posed by Russia’s increasingly brutal attacks on Ukraine was addressed. Concurrently, entry procedures into the EU for Russians were tightened, reflecting the EU member states’ opposition to Russia’s continued war in Ukraine.

The aim of the article is to prove that the war in Ukraine has become a factor in changing the rules for crossing the EU’s external border. This aligns with the broader process of numerous changes within the European Union, necessitating a redefinition of EU policies in various areas of its activities and the application of exceptions to existing rules concerning EU external borders due to exceptional circumstances. A more specific objective of the article is to highlight the war in Ukraine as a factor in changing the rules of the Schengen area by presenting measures that facilitate the crossing of the EU/Schengen external border by Ukrainians.

Keywords: war in Ukraine, EU external borders, Schengen Borders Code, EU integrated border management, facilitations for crossing the EU-Ukrainian border.

Wstęp

Wybuch wojny w Ukrainie od początku wpływa na funkcjonowanie Unii Europejskiej w wielu wymiarach. Agresja rosyjska od 24 lutego 2022 r. nieustannie kształtuje nie tylko sytuację Ukrainy, ale także państw sąsiadujących, a tym samym sytuację całej UE. Granica z Polską, będąca jednocześnie wschodnią zewnętrzną granicą NATO, Unii Europejskiej i strefy Schengen stanowi strategiczną granicę, gdyż od jej ochrony zależy bezpieczeństwo całego „obszaru bez granic”. Jednocześnie podjęto szereg działań wspierających uchodźców z Ukrainy, aby im zapewnić bezpieczne schronienie w Unii. Dla realizacji tych celów należało w pierwszej kolejności wprowadzić zmiany w zarządzaniu granicami zewnętrznymi dla ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą. Dlatego już na początku wojny państwa unijne, zwłaszcza te bezpośrednio sąsiadujące z Ukrainą, a w pierwszej kolejności Polska, podjęły środki *ad hoc* ułatwiające przekraczanie granic UE. Następnie zostały one uporządkowane przez Komisję Europejską w formie wytycznych operacyjnych zmieniających w tej sytuacji zarządzanie granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między

UE a Ukrainą¹. Uzupełniono je o zasady przyznawania ochrony tymczasowej w związku z masowym napływem wysiedleńców z Ukrainy, ale ze względu na tematykę badań obejmującą zasady zarządzania granicą zewnętrzną UE z Ukrainą i ograniczony zakres artykułu nie jest to przedmiotem szczegółowej analizy².

Tym samym od zasad strefy Schengen zastosowano szereg odstępstw i wykorzystano cały katalog środków ułatwiających kontrole graniczne zarówno w ruchu osobowym jak i towarowym. Jednocześnie zaostrzono zasady wjazdu obywateli Rosji do Unii Europejskiej. Celem artykułu jest wskazanie na najważniejsze zmiany, jakie wprowadzono w zarządzaniu granicami na przykładzie nowych zasad przekraczania wschodniej granicy zewnętrznej z Ukrainą w świetle ogólnych przepisów Kodeksu granicznego Schengen.

Wobec podjętej tematyki warto postawić następujące pytania badawcze: Jakie zmiany w zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE wprowadzono po wybuchu wojny w Ukrainie i czy mają one charakter długofalowy? Czy powstała nowa kategoria uchodźca z Ukrainy i czy taki uchodźca przekracza granice UE w oparciu o szczególne prawa? Kolejno należy zbadać w kontekście prawa UE czy sytuacja uchodźcy z Ukrainy uzasadnia wyjątki od Kodeksu granicznego Schengen oraz zastosowania innych form ochrony? Oraz finalnie pytanie jaka jest w tym rola państw członkowskich UE bezpośrednio sąsiadujących z Ukrainą, szczególnie Polski?

Główna hipoteza artykułu dotyczy wskazania, że wojna w Ukrainie stała się czynnikiem zmian zasad przekraczania granicy zewnętrznej UE. Wpisuje się to w proces wielu zmian w Unii Europejskiej, wymagających redefinicji polityk unijnych w wielu obszarach jej aktywności oraz zastosowania wyjątków od istniejących reguł dotyczących granic zewnętrznych UE ze względu na nadzwyczajną sytuację. Szczegółowym celem artykułu jest wskazanie wojny w Ukrainie jako czynnika zmiany zasad strefy Schengen poprzez przedstawienie środków ułatwiających przekraczanie zewnętrznej granicy UE/strefy Schengen przez Ukraińców.

Jako metody badawcze zastosowano analizę aktów prawnych, analizę krytyczną źródeł, w tym artykułów naukowych oraz oficjalnych stron internetowych instytucji unijnych. Uzupełniono je o dane statystyczne UNHCR, Komisji Europejskiej oraz Straży Granicznej dotyczące badanego zjawiska.

1. Ogólne zasady przekraczania granic strefy Schengen i zarządzania granicami zewnętrznymi UE oraz zmiany związane z wojną w Ukrainie

Ogólne reguły przekraczania granic zostały ustalone w Kodeksie granicznym Schengen³, który jest zbiorem zasad obszaru bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób, a jednocześnie regulacja środków, dzięki którym osoby mogą swobodnie się po tym obszarze przemieszczać. Obejmują one

¹ Komunikat Komisji z 4 marca 2022 r. zawierający wytyczne operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą 2022/C 104 I/0; C/2022/1404; OJ C 104I, dalej jako wytyczne zarządzania granicami.

² Artykuł dotyczy nowych zasad zarządzania granicą unijno-ukraińską, stąd nie opisuje szczegółowo regulacji unijnych i krajowych dotyczących zasad pobytu uchodźców z Ukrainy w UE.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L. 77 z 23 marca 2016, dalej jako KGS.

wspólną politykę przekraczania granic zewnętrznych, przy czym podkreślono, że kontrola graniczna leży w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest dokonywana, ale w interesie wszystkich państw członkowskich „obszaru bez granic”⁴. Z uwagi na wojnę w Ukrainie ta zasada nabrała szczególnego znaczenia, gdyż podjęto działania ułatwiające obywatelom ukraińskim przekraczanie granic strefy Schengen. Istotną rolę do spełnienia ma w tym kontekście Polska posiadająca najdłuższą granicę zewnętrzną z Ukrainą.

Z powyższych względów Polska od dawna pełni tu podwójne funkcje wobec państw członkowskich UE i wobec państwa trzeciego, jakim jest Ukraina, chociaż obecnie już będąca państwem kandydującym do Unii. W kontekście granic pierwszym zadaniem jest odpowiednie zabezpieczenie granicy zewnętrznej UE przez polską Straż Graniczną, które stanowi gwarancję zabezpieczenia interesów całego „obszaru bez granic”. Druga rola dotyczy dobrej współpracy z państwami trzecimi, a szczególnie działań podejmowanych wobec Ukrainy, gdzie Polska przedsięwzięła szereg kroków w tym zakresie, głównie poprzez wprowadzenie małego ruchu granicznego, a potem bezwizowego. Należy przy tym zaznaczyć, że spełnienie obydwu funkcji jest zadaniem otwartym i nie zakończyło się wraz z przystąpieniem do UE, a potem strefy Schengen. Wymaga to od polskich władz podejmowania nieustannych działań na rzecz skutecznego wypełniania zadań „strażnika” zewnętrznej granicy, przy jednoczesnym zapewnieniu współpracy transgranicznej z Ukrainą⁵.

Kodeks graniczny Schengen reguluje funkcjonowanie „obszaru bez granic”, który jest jednocześnie zabezpieczany zasadami zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE określanego w systemie unijnym jako EU IBM (*European Union Integrated Border Management*). Dla osiągnięcia tych dążeń wymaga się bliskiej współpracy i solidarności państw członkowskich. Zadaniem UE w tym zakresie jest wskazanie celu polityki Unii w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, jakim jest opracowanie i wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na poziomie krajowym i unijnym⁶. To stanowi nieuniknioną konsekwencję swobody przepływu osób w obrębie UE, przy czym Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich⁷.

Zasady wjazdu obywateli państw trzecich pozwalają im na wjazd do strefy Schengen i pobyt na terytorium jej państw członkowskich w czasie nieprzekraczającym 90 dni w każdym 180-dniowym okresie rozliczeniowym. Dla uznania legalności takiego

⁴ Pkt 2, 3 i 6 preambuły KGS.

⁵ A. Szachoń-Pszenny, *Polska jako państwo członkowskie strefy Schengen na tle innych typów uczestnictwa w strefie Schengen*, [w:] *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie - doświadczenia i perspektywy*. Tom II – 15 lat *acquis Schengen* w prawie Unii Europejskiej, red. A. Kuś, A. Szachoń-Pszenny, Lublin 2014, s. 307-310.

⁶ Art. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz.U. L. 295 z 14.11.2019.

⁷ A. Szachoń-Pszenny, *Zintegrowane zarządzanie granicami UE a odpowiedzialność FRONTEX-u i państw członkowskich z uwzględnieniem wpływu Covid-19*, „*Wschodni Rocznik Humanistyczny*” 2021, t. XVIII, nr 4, s. 101-102.

wjazdu potrzebne jest spełnienie podstawowych warunków, z których kluczowe jest posiadanie ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy i wizy, jeśli jest ona wymagana. Ponadto wszyscy obywatele państw trzecich muszą uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu oraz muszą posiadać wystarczające środki utrzymania na cały czas pobytu. Poza tym nie mogą być osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen II, ani stanowić zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich⁸. Warto przy tym wyszczególnić, że Ukraińcy, którzy są objęci ruchem bezwizowym, muszą się legitymować paszportem biometrycznym.

Wybuch wojny w Ukrainie stał się początkiem zmian w zasadach wjazdu i pobytu Ukraińców w Unii Europejskiej. Już 4 marca 2022 r. wydano dwa ważne akty regulujące tę sytuację w obliczu bezprecedensowego aktu agresji ze strony Federacji Rosyjskiej. Unia zdecydowanie wsparła Ukrainę i jej obywateli, podejmując stanowcze działania poprzez wspomniane już wytyczne operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą oraz wprowadzenie tymczasowej ochrony dla Ukraińców uciekających przed wojną. Decyzją Rady Europejskiej stwierdzono istnienie masowego napływu do Unii wysiedleńców, którzy musieli opuścić Ukrainę w wyniku konfliktu zbrojnego, co pozwoliło na przyznanie im tymczasowej ochrony w UE⁹. Już wtedy podkreślono, że konflikt ten rodzi dla Unii konsekwencje, przejawiające się między innymi prawdopodobieństwem, że w miarę jego rozwoju UE będzie doświadczała dużej presji migracyjnej na swoich wschodnich granicach. Według stanu z dnia 1 marca 2022 r. do Unii z Ukrainy przybyło przez Polskę, Słowację, Węgry i Rumunię ponad 650 000 wysiedleńców. Założono przy tym, że do UE przybędzie prawdopodobnie bardzo duża liczba, potencjalnie od 2,5 do 6,5 mln wychodźców. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych (ONZ) ds. Uchodźców szacował, że – zgodnie z najbardziej pesymistycznym scenariuszem – z Ukrainy może potencjalnie uciec nawet 4 mln osób¹⁰.

Ten wariant sprawdził się znacznie wcześniej niż ONZ założyło, bo już miesiąc po wybuchu wojny w Ukrainie do UE przyjechało 3,7 mln Ukraińców¹¹. Według statystyk UNHCR na początku maja 2022 r. było to więcej niż 5,5 mln osób¹², co spowodowało największy kryzys uchodźczy z jakim kiedykolwiek mierzyła się Europa. Obszary UE najbardziej dotknięte to w pierwszej kolejności bezpośrednio sąsiadujące państwa członkowskie UE, zwłaszcza Polska, która według danych z tamtego czasu przyjęła ponad 60% wszystkich uchodźców z Ukrainy, a populacja Warszawy wzrosła o ponad

⁸ Art. 6 ust 1 KGS.

⁹ Art. 1 *Decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony*, Dz.U. L 71 z 4.03.2022.

¹⁰ Pkt 4-6 preambuły decyzji 2022/382.

¹¹ D. DeSilver, *After a month of war, Ukrainian refugee crisis ranks among the world's worst in recent history*, Pew Research Centre, research topic from 25.03.2022, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/03/25/after-a-month-of-war-ukrainian-refugee-crisis-ranks-among-the-worlds-worst-in-recent-history/> [dostęp: 4.05.2022].

¹² UNHCR, *Ukraine refugee situation*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine/location?secret=unhcrrestricted> [dostęp: 10.06.2022].

15%, a Krakowa o 23%¹³. Pod koniec 2022 r. było wiadomo, że liczby te są znacznie wyższe, według danych Straży Granicznej do Polski wjechało ponad 8 mln uchodźców wojennych¹⁴, natomiast według danych KE do UE wjechało ponad 11 mln samych tylko obywateli Ukrainy, a wszystkich wjazdów do Unii z Ukrainy i Mołdawii było 12,7 mln¹⁵. W kolejnym roku ruch na granicy z Ukrainą pozostał na tym samym poziomie, co rok wcześniej – w pierwszej połowie 2023 r. odprawiono na tym odcinku granicy 8,6 mln osób, w 2022 r. – 8,4 mln¹⁶. Generalnie, jak na bieżąco podaje Straż Graniczna, w drugiej połowie 2023 r. z Ukrainy do Polski wjechało ponad 17,4 mln osób, a wyjechało ponad 15,6 mln, przy czym należy pamiętać, że jest tu liczone każde pojedyncze przekroczenie granicy¹⁷. Według UNHCR liczba uchodźców z Ukrainy oscyluje w 2023 r. w granicach ponad 5,8 mln. Dane te, pomimo ich fluktuacji czasowej nadal pokazują, że Unia Europejska doświadczyła bezprecedensowego i największego w swojej historii napływu wysiedleńców z Ukrainy, z czego największa liczba przybyła do Polski znacznie przekraczając wcześniej założone szacunki UE i ONZ.

W reakcji na rosyjską agresję na Ukrainę i wywołany tym bezprecedensowy napływ Ukraińców na terytorium „obszaru bez granic” UE nie tylko zmieniła zasady zarządzania granicą z Ukrainą, ale uruchomiła inne niestosowane wcześniej instrumenty unijne, przede wszystkim ochronę tymczasową na mocy starej dyrektywy Rady w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami¹⁸. W bezprecedensowym posunięciu Komisja Europejska zaproponowała uruchomienie tej dyrektywy, a państwa członkowskie natychmiastowo to poparły. Chociaż została ona przyjęta w Unii 20 lipca 2001 r. w związku z konfliktem w byłej Jugosławii, to dopiero zbrojna inwazja Rosji na Ukrainę spowodowała jej zastosowanie w praktyce. Umożliwia ona udzielenie natychmiastowej tymczasowej ochrony dużej grupie wysiedleńców z państw trzecich (ochrona zbiorowa). Jednocześnie ta nadzwyczajna, przyspieszona, forma ochrony przyznawana po przekroczeniu granicy przez uchodźców wojennych z Ukrainy, pozwala, aby systemy azylowe państw członkowskich nie były obciążone skomplikowaną, standardową procedurą i równocześnie pozwala uniknąć szkody dla osób poszukujących ochrony. Jest to bardzo pożądany krok

¹³ R. Trojanek, M. Gluszek, *Short-run impact of the Ukrainian refugee crisis on the housing market in Poland*, „Finance Research Letters” 2022, vol. 50, s. 1.

¹⁴ Liczbę przekroczeń granicy zewnętrznej UE z do Polski z Ukrainy można oszacować na podstawie danych Straży Granicznej publikowanych codziennie na profilu Twitter tej instytucji: https://twitter.com/Straz_Graniczna [dostęp: 10.06.2022].

¹⁵ *Migration management: Welcoming refugees from Ukraine*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-welcoming-refugees-ukraine_en [dostęp: 10.11.2022].

¹⁶ *Ruch graniczny w pierwszej połowie 2023 r.*, <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11964,Ruch-graniczny-w-pierwszej-polowie-2023-r.html?search=963162> [dostęp: 10.07.2023].

¹⁷ Stan prawny artykułu skupia się na końcu 2022 r., chociaż został uaktualniony też o dane statystyczne z połowy 2023 r.

¹⁸ *Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami*, Dz.U. L 212 z 7.8.2001.

w kierunku zapewnienia osobom uciekającym przed wojną bezpiecznego dostępu do terytorium UE bez konieczności przeprowadzania długotrwałych indywidualnych procedur określania statusu uchodźcy. W ten sposób UE zobowiązała do wdrożenia skoordynowanej reakcji, unikając doraźnych/jednostronnych środków państw członkowskich i zapewniła równe szanse w zakresie praw dla potencjalnych beneficjentów uciekających z Ukrainy¹⁹.

W decyzji wykonawczej Rady stwierdzającej masowy napływ wysiedleńców z Ukrainy wskazano szczegółowo, w jaki sposób państwa członkowskie mają stosować dyrektywę do wysiedleńców, którzy musieli opuścić Ukrainę począwszy od 24 lutego 2022 r. Ochrona tymczasowa dotyczy zarówno obywateli Ukrainy, jak i bezpieczeństwa i obywateli państw trzecich, którzy korzystali z ochrony międzynarodowej lub ochrony krajowej na Ukrainie, a także członków ich rodzin. Reguluje też szczegółowo prawa związane z pobytem takich osób²⁰. Państwu członkowskiemu pozostawiono przy tym możliwość rozszerzenia zarówno grupy osób objętych ochroną na podstawie dyrektywy oraz zakresu oferowanych im uprawnień i świadczeń²¹.

Pobyty w Polsce obywateli Ukrainy, którzy wyjechali w wyniku wojny, został wzmocniony przepisami tzw. specustawy (ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa²²). Obywatele Ukrainy oraz ich małżonkowie, którzy przekroczyli granicę między Ukrainą i Polską w okresie od 24 lutego 2022 r., powinni złożyć w urzędach gmin wnioski o nadanie numeru PESEL UKR, co umożliwi im korzystanie z pełnego pakietu pomocy na terenie Polski (m.in. świadczeń socjalnych, zdrowotnych i edukacyjnych). Regulacje tej ustawy nie są jednak przedmiotem artykułu, a stanowią uzupełnienie omawianych ułatwień w przekraczaniu zewnętrznej granicy UE z Ukrainą.

W ujęciu Autorki, w oparciu o analizę źródeł, można mówić o kształtowaniu się pojęcia uchodźcy wojennego z Ukrainy, które obejmuje wysiedleńca (według przepisów unijnych), który po wybuchu wojny na mocy prawa Unii otrzymuje ochronę tymczasową na terytorium państw członkowskich UE²³. Podobną terminologię stosuje również UNHCR używając w oficjalnych statystykach pojęcia *Ukraine refugee situation* albo *refugees from Ukraine who applied for temporary protection*²⁴. Porównywalnego nazewnictwa używają też instytucje UE mówiąc wprost o uchodźcach wojennych z Ukrainy. Dodatkowo fakt

¹⁹ S. Carrera, L. Vosyliute, L. Brumat, L., *The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine*, Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Insights, No 2022-09/ March 2022, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-ukraine/> [dostęp: 10.07.2023].

²⁰ Prawa pobytowe nie są przedmiotem artykułu, gdyż skupia się ona na zmianach w zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE w wyniku wojny w Ukrainie.

²¹ J. Szymańska, *Dyrektywa o tymczasowej ochronie a przyszłość unijnej polityki azylowej*, „Biuletyn PISM” nr 142 (2561), 1.09.2022, <https://pism.pl/publikacje/dyrektywa-o-tymczasowej-ochronie-a-przyszlosc-unijnej-polityki-azylowej> [dostęp: 10.07.2023].

²² *Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Dz.U. z 12.03.2022, poz.583., poz. 583.

²³ Pojęcie wprowadzone do literatury przedmiotu przez Autorkę w artykule: A. Szachon-Pszenny, *Szczyt kryzysu migracyjnego w 2015 roku, a szczyt kryzysu uchodźczego w 2015 roku – próba analizy porównawczej wpływu na obszar „bez granic” UE*, „Studia Politologiczne” 2023, vol. 68 s. 64-66.

²⁴ UNHCR, *Ukraine Refugee Situation*, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> [dostęp: 03.03.2023].

wydłużenia w czasie ochrony tymczasowej, którą objęto Ukraińców po wybuchu wojny wskazuje na długoterminowość stosowania tego określenia. Początkowo ochronę tymczasową dla uchodźców wojennych z Ukrainy wprowadzono na rok, ale jej obowiązywanie zostało już przedłużone do 4 marca 2024 r., a w zależności od rozwoju sytuacji w Ukrainie ochronę tymczasową można przedłużyć o kolejny rok, do marca 2025 r.

2. Nowe zasady zarządzania granicami w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą

Na zasadzie odstępstwa od ogólnych norm przekraczania granic KGS wyróżnia trzy podstawowe grupy obywateli państw trzecich, dla których wjazd jest uproszczony²⁵.

Po pierwsze, umożliwia się obywatelom państw trzecich, którzy nie spełniają wszystkich warunków wjazdowych, ale posiadają dokument pobytowy lub wizę długoterminową, wjazd na terytorium innych państw członkowskich w celu tranzytu. W tej sytuacji chodzi o to, aby mogli oni dotrzeć na terytorium państwa członkowskiego, które wydało dokument pobytowy lub wizę długoterminową. Przy tym tacy obywatele państw trzecich nie mogą być oczywiście objęci odmową wjazdu lub tranzytu²⁶.

Po drugie, obywatelom państw trzecich, którzy spełniają warunki wjazdowe, ale nie warunek posiadania wizy, a którzy zgłaszają się na granicy, można zezwolić na wjazd na terytorium państw członkowskich, jeżeli na granicy zostanie im wydana wiza²⁷. Dodatkowym uproszczeniem jest fakt, że jeśli zamieszczenie wizy w dokumencie nie jest możliwe, wizę zamieszcza się wyjątkowo na oddzielnej karcie załączonej do dokumentu, według jednolitego wzoru formularza zgodnie z przepisami unijnymi²⁸.

Po trzecie, grupa obywateli państw trzecich, która w największej liczbie przypadków znalazła zastosowanie do uchodźców wojennych z Ukrainy. Są to obywatele państw trzecich, którzy pomimo, że nie spełniają jednego lub większej liczby warunków, mogą uzyskać zezwolenie państwa członkowskiego na wjazd na jego terytorium ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe. W tej sytuacji jest to jak najbardziej uzasadnione względami humanitarnymi i nie pozostawia większych wątpliwości. Kontrowersyjna jest natomiast ta część przepisu prawnego, która pozwala obywatelom państwa trzeciego, które są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS na wjazd na terytorium państwa członkowskiego, tylko pod warunkiem, że dane państwo informuje o tym odpowiednio pozostałe państwa członkowskie²⁹.

Powyższe grupy obywateli państw trzecich, do których na ogólnych zasadach KGS można zastosować odstępstwa od reżimu przekraczania granic zewnętrznych, zostały uzupełnione o katalog środków ułatwiających kontrole graniczne na mocy wydanego praktycznie w tydzień po rozpoczęciu wojny w Ukrainie komunikatu Komisji Europejskiej

²⁵ Art. 6 ust.5 KGS.

²⁶ Art. 6 ust. 5 lit.a KGS.

²⁷ Wiza musi być wydana zgodnie z art. 35 i 36 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)*, Dz.U. L 243 z 15.9.2009.

²⁸ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 333/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie jednolitego wzoru formularza, na którym umieszcza się wizę wydawanego przez państwo członkowskie osobom posiadającym dokumenty podróży, które nie są uznane przez państwo członkowskie sporządzające formularz*, Dz.U. L 53 z 23.2.2002.

²⁹ Art. 6 ust 5 lit.c KGS.

ustalającego wytyczne operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą³⁰. Wytyczne te zawierają kompleksowy przegląd środków ułatwiających kontrole graniczne, dostępnych na mocy KGS, przy jednoczesnym zapewnieniu, że jest utrzymany konieczny poziom odpraw granicznych. Środki te można podzielić na dwie kategorie dotyczące ułatwień w przepływie osób oraz towarów.

Ułatwienia w przemieszczaniu się osób obejmują uproszczenie kontroli granicznych dla niektórych kategorii osób, w tym osób wymagających szczególnego traktowania, np. dzieci czy pracowników transportu, którzy znaleźli się w Ukrainie podczas wykonywania swoich obowiązków. Dodano również szczególne ustalenia dotyczące przekraczania granic przez służby ratownicze, policję, straż pożarną i straż graniczną jak i marynary, niezależnie od ich narodowości. Dodatkowo, dla usprawnienia ruchu granicznego wprowadzono możliwość organizowania kontroli granicznych poza przejściami granicznymi³¹. Takie usprawnienia wykorzystywano szczególnie w pierwszych miesiącach wojny z Ukrainą, gdy napływ osób był szczególnie nasilony i szereg czynności przenoszono z granicy na punkty recepcyjne dla uchodźców z Ukrainy.

Sytuacja wojny w Ukrainie stała się czynnikiem zmiany zasad zarządzania granicami zewnętrznymi poprzez wprowadzenie specjalnych ułatwień przekraczania granicy między UE a Ukrainą. Można je pogrupować w cztery kategorie stanowiące szczegółowe odstępstwa od zasad KGS, z których każda powołuje się na podstawę prawną ich zastosowania. Stanowią je:

1. Zmniejszenie zatorów komunikacyjnych na przejściach granicznych (podstawa prawna: art. 9 KGS).

2. Odstępstwa od spełnienia warunków wjazdu dla obywateli państw trzecich (podstawa prawna: art. 6 ust. 5 lit. c) KGS).

3. Przekraczanie granic zewnętrznych poza oficjalnymi przejściami granicznymi w nieprzewidzianych sytuacjach wyjątkowych (podstawa prawna: art. 5 ust. 2 lit. b) i art. 9 KGS).

4. Wytyczne dotyczące towarów, w tym ułatwienia dla służb ratowniczych (podstawa prawna: Załącznik VII pkt 7 KGS) oraz wytyczne dla właściwych organów działających na granicy, dotyczące rzeczy osobistych i wartościowych przedmiotów przywożonych przez wysiedleńców z Ukrainy (podstawa prawna: art. 4–11 rozporządzenia (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych³²).

2. 1. Zmniejszenie zatorów komunikacyjnych na przejściach granicznych

Zmniejszenie zatorów komunikacyjnych na przejściach granicznych zostało zaklasyfikowane do przepisów dorobku Schengen dotyczących uproszczenia odprawy granicznej. Zgodnie z nimi odprawa graniczna na granicach zewnętrznych może zo-

³⁰ Komunikat Komisji Europejskiej zawierający wytyczne operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą (2022/C 104 I/01), dalej jako wytyczne zarządzania granicami.

³¹ Preambuła wytycznych zarządzania granicami. Więcej na temat odprawy poza przejściami w dalszej części artykułu.

³² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych, Dz.U. L 324, 10.12.2009.

stać uproszczona w następstwie wyjątkowych i nieprzewidywanych okoliczności, a za takie uznaje się sytuację, gdy niemożliwe do przewidzenia zdarzenia prowadzą do ruchu o takim natężeniu, że powoduje ono nadmierne wydłużenie czasu oczekiwania na przejściach granicznych, a wszystkie zasoby w zakresie personelu, wyposażenia i organizacji zostały wyczerpane³³. Bez żadnych wątpliwości można stwierdzić, że agresja Rosji na Ukrainę wygenerowała historyczny masowy odpływ ludzi uciekających przed konfliktem, niewidziany w Europie od czasów II wojny światowej³⁴. W następstwie tego sytuacja w Ukrainie doprowadziła do intensywnego przepływu osób uciekających z obszaru objętego wojną lub powracających z niego, a fakt ten uzasadnia tymczasowe uproszczenie kontroli granicznych na granicy ukraińskiej z UE. W związku z tym krajowa straż graniczna może stosować uproszczenie odprawy granicznej w stosunku do wszystkich lub niektórych grup podróżujących. Komisja Europejska w ramach ukierunkowanego stosowania uproszczenia odprawy granicznej, przy podejmowaniu decyzji o tym, kogo należy poddać kontroli, zaleca wziąć pod uwagę następujące kryteria obywatelstwa: obywatelstwo jednego z państw członkowskich UE lub przyznany już status pobytu w jednym z tych państw członkowskich UE oraz obywatelstwo podróżującego (w szczególności, czy dane państwo trzecie jest objęte obowiązkiem wizowym), a także status pobytu w Ukrainie obywateli państw trzecich nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego³⁵.

W kontekście dokumentów podróży należy sprawdzić istnienie paszportu biometrycznego oraz istnienie (lub brak) jakiegokolwiek ważnego dokumentu podróży, w tym zwłaszcza status kluczowego pracownika, takiego jak pracownicy transportu, niezależnie od ich przynależności państwowej, posiadający ważne dokumenty potwierdzające ich zawód. Warto przy tym zaznaczyć, że w praktyce nawet brak jakichkolwiek dokumentów podróży nie prowadził, zwłaszcza w pierwszych miesiącach wojny, do odmowy wjazdu. Ze względu na skalę zjawiska ramy prawne dotyczące uchodźców z Ukrainy przybywających do UE różnią się w istotny sposób od ram, które mają zastosowanie do uchodźców, osób ubiegających się o azyl i migrantów z innych państw trzecich³⁶.

Wobec osób, które przekraczają granice w sposób uproszczony należy wziąć pod uwagę również podatność na zagrożenia i wiek podróżujących, ze szczególnym uwzględnieniem dobra dziecka, przy czym podczas procedur kontroli granicznej należy zwrócić uwagę na poszanowanie jedności rodziny oraz należy zapewnić, aby dzieci nigdy nie były oddzielane od rodziców czy towarzyszących im członków rodziny lub opiekunów³⁷. Z drugiej strony natomiast przy upraszczaniu kontroli trzeba mieć na uwadze wszelkie dostępne informacje na temat zagrożeń bezpieczeństwa, takie jak terroryzm lub przestępczość zorganizowana oraz nieregularna migracja. Dla zapewnienia bezpieczeństwa w przypadku wątpliwości co do tożsamości osoby lub ewentual-

³³ Art. 9 ust.1 KGS.

³⁴ The potential contribution of Ukrainian refugees to the labour force in European host countries, <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-potential-contribution-of-ukrainian-refugees-to-the-labour-force-in-european-host-countries-e88a6a55/> [dostęp: 20.11.2022].

³⁵ Pkt 1 wytycznych zarządzania granicami.

³⁶ *Border Security Report*, vol. 26, September /October 2022, p. 8, <https://border-security-report.com/wp-content/uploads/2022/09/BSRSepOct2022.pdf> [dostęp: 10.11.2022].

³⁷ Tamże.

nego zagrożenia, funkcjonariusz straży granicznej nie powinien korzystać z możliwości uproszczenia i wtedy trzeba przeprowadzić regularną odprawę graniczną zgodnie z normalnymi zasadami strefy Schengen. Takie rozwiązania wskazują na szukanie równowagi między uwzględnieniem szczególnej sytuacji osób w związku z konfliktem wojennym, zwłaszcza dzieci, a zapewnieniem bezpieczeństwa „obszaru bez granic” poprzez eliminowanie zagrożeń mogących pochodzić od poszczególnych osób.

Absolutnie wyjątkowa sytuacja na zewnętrznych granicach UE z Ukrainą po rozpoczęciu wojny przez Rosję zrodziła problemy związane z bezpieczeństwem na granicy spowodowane masowym napływem Ukraińców i obywateli innych państw trzecich wjeżdżających do Unii z Ukrainy. To z kolei prowadziło do długich kolejek i gromadzenia się tłumów ludzi na granicy, wobec tego wprowadzono zmianę w zarządzaniu granicami UE polegającą na zezwoleniu państwom członkowskim alternatywnie lub kumulatywnie, tj. w przypadku tych kategorii osób, których odprawa graniczna nie została uproszczona, na podjęcie decyzji o przeprowadzeniu odprawy niestandardowo nie na przejściach granicznych, ale w innym bezpiecznym miejscu z dala od granicy. Można taką kontrolę przeprowadzać, np. w trakcie przewozu podróżujących do bezpiecznego miejsca lub nawet w tym miejscu. W opinii Komisji takie działania pozwalają zapobiec wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa państw członkowskich poprzez zapewnienie, aby pomimo krytycznej sytuacji na granicy przeprowadzane były w szczególności kontrole bezpieczeństwa i tożsamości w SIS II³⁸.

W celu zmniejszenia zatorów komunikacyjnych na przejściach granicznych zaproponowano państwom członkowskim możliwość zwrócenia się do Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX) o wsparcie w identyfikacji osób, w tym w zakresie potwierdzenia obywatelstwa i kontroli dokumentów podróży. Agencja może w tym celu oddelegować stałą służbę wsparcia identyfikacji osób chcących przekroczyć granicę, aby wspomóc proces potwierdzania obywatelstwa i kontroli dokumentów podróży (w tym wcześniej zaświadczeń o szczepieniu przeciwko COVID-19), zwłaszcza zapewnienia wsparcia za pomocą europejskiego zautomatyzowanego systemu identyfikacji odcisków palców, kontroli w SIS i personelu wspierającego rejestrację i pobieranie odcisków palców od tych obywateli państw trzecich, którzy podlegają takiemu obowiązkowi³⁹. Pomimo powyższych deklaracji nie każdy rodzaj wsparcia był potrzebny, gdyż od 25 lutego 2022 r. osoby przekraczające odcinek granicy z Ukrainą zostały zwolnione z obowiązku odbycia kwarantanny, tym samym zaświadczenia o szczepieniu przeciwko COVID-19 przestały być potrzebne.

W praktyce większość państw członkowskich na granicy zewnętrznej UE skorzystała ze wsparcia funkcjonariuszy stałego korpusu oraz sprzętu do kontroli granic FRONTEX-u (pogranicznicy i eksperci ds. dokumentów), których zadaniem jest pomaganie w kontroli granic i przyjmowaniu uchodźców. Dzięki Agencji pomoc udzielana *ad hoc* państwom pierwszej linii może być lepiej skoordynowana i usystematyzowana, a w konsekwencji – bardziej efektywna. Wobec dużej liczby uchodźców na odcinku granicy wschodniej, spowodowanej eskalacją walk we wschodniej Ukrainie, potrzeba

³⁸ Pkt 1 wytycznych zarządzania granicami.

³⁹ Pobieranie odcisków palców dotyczy osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej i obywateli państw trzecich zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych.

rozwiązania tych problemów stała się pilna. Ponadto wraz ze wzrostem skali potrzeb państw najbardziej dotkniętych kryzysem zwiększyło się również zapotrzebowanie na włączenie Agencji w współpracę. Jest to tym bardziej istotne, że państwa sąsiadujące z Ukrainą, do których dociera najwięcej uchodźców, posiadają niewielkie doświadczenie i systemowe ograniczenia w zarządzaniu migracją⁴⁰. Polska, która nie wniosowała o rozmieszczenie na swoim terytorium stałego korpusu jest za swoją decyzję krytykowana, gdyż takie rozwiązanie mogłoby odciążyć polskich pograniczników, zwłaszcza w pierwszych miesiącach wojny w Ukrainie, gdy napływ Ukraińców był najintensywniejszy.

2. 2. Odstępstwa od spełnienia warunków wjazdu dla obywateli państw trzecich

Największe odstępstwo, które zostało zastosowane przy przekraczaniu granic, aby umożliwić wjazd wszystkim osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie to wykorzystanie pozwolenia na wjazd Ukraińcom, którzy nie spełniają jednego lub większej liczby warunków wjazdowych dla obywateli państw trzecich, określonych w Kodeksie granicznym Schengen, ze względów humanitarnych⁴¹. Wobec powyższych wszystkie państwa członkowskie UE graniczące z Ukrainą umożliwiły taki wjazd, niezależnie od tego, czy obywatele Ukrainy posiadają paszport biometryczny, czy nie. Ponadto KE wskazała, aby również w przypadku nieistniejących lub niewystarczających dokumentów ułatwiać wjazd uchodźcom wojennym z Ukrainy. Wskazano także na orientacyjny wykaz dokumentów, które można wykorzystać do udowodnienia obywatelstwa ukraińskiego, nawet jeżeli upłynął okres ich ważności, m.in.⁴²: paszporty każdego rodzaju⁴³, książeczki wojskowe, żeglarskie, legitymacje służbowe oraz inne dokumenty urzędowe, w których wymieniono obywatelstwo lub które je wskazują.

Kolejne odstępstwo od spełnienia warunków wjazdu dla obywateli państw trzecich dotyczy obywateli Ukrainy, którzy chcą podróżować dalej do innych miejsc w UE, w większości przypadków w celu dołączenia do rodziny lub przyjaciół. Zasadniczo, jeśli nie posiadają oni paszportów lub są one nieważne, nie mogą przemieszczać się między państwami członkowskimi. Jednak Komisja Europejska zachęca, aby ułatwić przewoźnikom transport takich osób, a same państwa członkowskie wzywa do zapewnienia przewoźników, że nie zostaną ukarani grzywną za przewóz pasażerów, którzy ze względu na trwający konflikt na Ukrainie nie mają odpowiednich dokumentów⁴⁴.

Bardzo dużą elastycznością w świetle odstępstw od spełnienia warunków wjazdu dla obywateli państw trzecich w zakresie dokumentów wjazdowych wykazała się Polska. Dla ułatwienia przemieszczania się obywateli Ukrainy w ramach strefy Schengen i przekraczania granicy zewnętrznej UE, 12 lipca 2022 r. Ministerstwo Spraw We-

⁴⁰ J. Szymańska, *Zaangażowanie agencji UE w pomoc państwom przyjmującym uchodźców z Ukrainy*, „Biuletyn PISM” nr 66 (2485) 20 kwietnia 2022, <https://pism.pl/publikacje/zaangazowanie-agencji-ue-w-pomoc-panstwom-przyjmujacym-uchodzcow-z-ukrainy> [dostęp: 04.11.2022].

⁴¹ Art. 6 ust. 5 lit. c KGS.

⁴² <https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine> [dostęp: 19.11.2022].

⁴³ Paszporty krajowe, paszporty dyplomatyczne, paszporty służbowe, paszporty zbiorowe i paszporty zastępcze, włącznie z paszportami dla dzieci.

⁴⁴ Pkt 2 wytycznych zarządzania granicami.

wewnętrznych i Administracji przekazało KE zgłoszenie tymczasowo wykorzystywanego dokumentu Diia.pl, jako poświadczającego legalność pobytu w Polsce. Ponadto informacje na temat dokumentu zostały jednocześnie przesłane do państw członkowskich UE i państw stowarzyszonych strefy Schengen. Tym samym Diia.pl stało się pierwszym w UE w pełni cyfrowym zezwoleniem na pobyt, które razem z ważnym dokumentem podróży (np. paszportem), uprawnia do przekraczania polskich granic i umożliwia swobodne przemieszczanie się w ramach strefy Schengen⁴⁵. Takie rozwiązanie uprawnia do przekraczania polskiej granicy w kierunku wjazdowym z terytorium Ukrainy przez cały czas uznawania pobytu obywatela Ukrainy za legalny w Polsce, bez względu na to, czy danemu cudzoziemcowi przysługują dni ruchu bezwizowego. Dokument pobytowy Diia.pl w aplikacji mobilnej mObywatel dostępny jest dla tych cudzoziemców, którzy posiadają numer PESEL UKR oraz założyli profil zaufany⁴⁶.

2. 3. Przekraczanie granic zewnętrznych poza oficjalnymi przejściami granicznymi w nieprzewidzianych sytuacjach wyjątkowych oraz ułatwienia w organizacji przejść granicznych

Kodeks graniczny Schengen⁴⁷ w nieprzewidzianych sytuacjach wyjątkowych uprawnia państwa członkowskie do zezwolenia osobom lub grupom osób na przekraczanie granic zewnętrznych poza oficjalnie zgłoszonymi przejściami granicznymi i poza ustalonymi godzinami otwarcia. W tym celu zaproponowano tworzenie tymczasowych przejść granicznych na czas trwania sytuacji wyjątkowej. Dodatkowo i wyjątkowo zostało to połączone z elastycznością uproszczenia odpraw granicznych⁴⁸. Uproszczone przekraczanie granic jest dodatkowo wzmacniane przez ułatwienia w organizacji przejść granicznych.

Państwa w tym celu zmieniały przeznaczenie pasów ruchu na granicach, np. z przeznaczonych dla samochodów osobowych na ciężarowe (np. Dorohusk-Jagodzin) czy rozszerzanie przejść o dodatkowe punkty odpraw (np. Korczowa-Krakowiec). Takie usprawnienia ruchu granicznego między Polską a Ukrainą są istotne nie tylko dla granicy wschodniej UE. Zostały one podjęte w wyniku rosyjskiej blokady na Morzu Czarnym i trudności z eksportem ukraińskiego zboża, w efekcie na świecie postępuje kryzys żywnościowy. Zatem działania na granicy UE-Ukraina to nie tylko kwestia stosunków w UE, ale też bezpieczeństwa globalnego⁴⁹.

Kolejnym krokiem jest budowa nowych przejść granicznych w celu usprawnienia płynności ruchu, zwłaszcza że w ocenie przewoźników od usprawnienia granic

⁴⁵ Diia.pl – pierwsze w UE w pełni cyfrowe pozwolenie na pobyt!, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/diia.pl--pierwsze-w-ue-w-peelni-cyfrowe-pozwolenie-na-pobyt> [dostęp: 11.10.2022].

⁴⁶ Diia – elektroniczny dokument dla uchodźców (obywateli Ukrainy) z Ukrainy uciekających przed wojną, <https://ukraina.interwencjaprawna.pl/diia-elektroniczny-dokument-dla-uchodzcow-wojennych-z-ukrainy/> [dostęp: 18.10.2022].

⁴⁷ Art. 5 ust. 2 lit. b KGS.

⁴⁸ Art. 9 ust. 1 i 2 KGS.

⁴⁹ Polska i Ukraina zwiększają ruch towarów na granicy. Szef KPRM: jest to szczególnie istotne w sytuacji wojny, <https://polskieradio24.pl/5/1222/artukul/2983993> [dostęp: 19.11.2022]. Szerzej na ten temat w dalszej części artykułu.

trzeba rozpocząć odbudowę Ukrainy⁵⁰. Przykładem jest dodatkowe przejście graniczne Malhowice-Nizankowice na granicy polsko-ukraińskiej, które miało być oddane do użytkowania w 2024 r., ale już z końcem 2022 r. powstał tzw. bypass, czyli tymczasowy przejazd przez granicę, razem ze stanowiskami⁵¹, a od lutego 2023 r. uruchomiona została odprawa pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 tony, przemieszczających się bez ładunku⁵².

Jednym z kluczowych ułatwień w organizacji ruchu na przejściach granicznych było podjęcie przez Polskę praktycznie *ad hoc* decyzji, że na wszystkich drogowych przejściach granicznych z Ukrainą można przekroczyć granicę na kierunku z Ukrainy do Polski w ruchu pieszym. W dniu 25 lutego 2022 r., już w drugim dniu wojny w Ukrainie Komendant Główny Straży Granicznej gen. dyw. SG Tomasz Praga podjął decyzję o wprowadzeniu odprawy podróżnych w ruchu pieszym na wszystkich drogowych przejściach granicznych z Ukrainą. Powyższa decyzja została podjęta ze względu na konflikt zbrojny na Ukrainie i podyktowana została względami humanitarnymi⁵³.

3. Wytyczne dotyczące towarów, w tym ułatwienia dla służb ratowniczych

Szczególne ułatwienia dotyczące zarządzania granicami w granicznym ruchu towarowym dotyczą utworzenia „uprzywilejowanych korytarzy”, aby konwoje humanitarne i podmioty udzielające pomocy nadzwyczajnej osobom przebywającym na terytorium Ukrainy miały zapewniony szybki i bezpieczny wjazd i powrót. W tym celu państwa członkowskie powinny wyznaczyć specjalne pasy ruchu lub utworzyć takie pasy ruchu poza już istniejącymi przejściami granicznymi lub obok nich, aby zapewnić szybkie dostarczanie pomocy oraz bezpieczeństwo pracowników organizacji humanitarnych⁵⁴.

Innym rozwiązaniem w zakresie „uprzywilejowanych korytarzy” są wspomniane już ułatwienia w organizacji przejść granicznych. Państwa członkowskie mogą odelegować funkcjonariuszy celnych i tworzyć podobne pasy ruchu dla samochodów ciężarowych w celu zapewnienia zarówno ciągłości dostaw towarów i usług, jak i powrotu pracowników transportu z Ukrainy. Takie rozwiązania są szeroko stosowane na granicy polsko-ukraińskiej. W okresie od 1 września do 30 listopada 2022 r. wprowadzono zmianę organizacji ruchu poprzez pilotażowy projekt zmiany w funkcjonowaniu przejść granicznych dla ruchu pojazdów ciężarowych. Związane to jest z długofalowym następstwem agresji Rosji na Ukrainę i gwałtownym wzrostem ilości ukraińskich towarów, stąd podjęto działania mające na celu zwiększenie przepustowości przejść na granicy państwowej z Ukrainą. W praktyce cztery z ośmiu przejść granicznych na granicy polsko-ukraińskiej obsługuje przede wszystkim samochody ciężarowe o wadze

⁵⁰ Piotr Litwiński, przewodniczący Ogólnopolskiego Związku Pracodawców Transportu Drogowego.

⁵¹ *Kiedy otwarcie przejścia granicznego z Ukrainą Malhowice-Nizankowice?*, <https://www.carpatiabi-znes.pl/kiedy-otwarcie-przejscia-granicznego-z-ukraina-malhowice-nizankowice/> [dostęp: 21.11.2022].

⁵² *Komunikat w sprawie powstającego przejścia granicznego Malhowice-Nizankowice*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11324,Komunikat-w-sprawie-powstajacego-przejscia-granicznego-Malhowice-Nizankowice.html> [dostęp: 12.02.2023].

⁵³ *Odprawa w ruchu pieszym na granicy z UA*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/informacje-o-granicy-polsko-uk/9876,Odprawa-w-ruchu-pieszym-na-granicy-z-UA.html>, [dostęp: 17.11.2022].

⁵⁴ Pkt 5 wytycznych zarządzania granicami.

powyżej 7,5 tony (z czego jedno Dorohusk-Jagodzin jest dedykowane wyłącznie takim samochodom)⁵⁵.

Komisja Europejska w reakcji na rosyjską agresję przeciwko Ukrainie wraz z sąsiadującymi z Ukrainą państwami członkowskimi UE ustanowiły 12 maja 2022 r. korytarze solidarnościowe. Jest to niejako rozszerzenie „uprzywilejowanych korytarzy” i stanowią je kluczowe korytarze przeznaczone dla eksportu produktów rolnych z Ukrainy, a także dla eksportu i importu innych towarów. Przykładem tego są wyżej opisywane działania na granicy polsko-ukraińskiej.

Z uwagi na fakt, że Rosja celowo kieruje ataki na produkcję rolną i eksport, blokując bezpieczny przepływ do/z ukraińskich portów nad Morzem Czarnym oraz na zapasy gromadzone w silosach zbożowych, bezpieczeństwo żywnościowe na całym świecie zostało zachwiane. Od czasu utworzenia korytarzy solidarnościowych wyeksportowano ponad 15 mln ton ukraińskich towarów rolnych – drogą lądową, kolejową oraz morską. Umożliwiło to w okresie od maja do końca października 2022 r. wywiezienie na rynki światowe około 25 mln ton ukraińskiego zboża, nasion oleistych i produktów powiązanych. Aktualnie korytarze solidarnościowe są jedyną opcją eksportu wszystkich innych, nierolniczych towarów ukraińskich oraz importu potrzebnych Ukrainie produktów. Ponadto korytarze solidarnościowe stały się siłą napędową ukraińskiej gospodarki, generując ponad 15 mld EUR dochodów, bardzo potrzebnych ukraińskim rolnikom i przedsiębiorstwom. Państwa członkowskie UE sąsiadujące z Ukrainą – Polska, Rumunia, Słowacja i Węgry poczyniły wielkie wysiłki i dokonały wielkich inwestycji w celu usprawnienia tych szlaków handlowych. Dodatkowo 11 listopada 2022 r. wydano wspólną deklarację przekazania 1 miliarda euro na korytarze solidarnościowe w celu zwiększenia światowego bezpieczeństwa żywnościowego i pomocy dla ukraińskiej gospodarki⁵⁶.

W tym miejscu warto jeszcze nadmienić, że wprowadzono na mocy przepisów KGS⁵⁷ ułatwienia dotyczące wjazdu i wyjazdu członków służb ratowniczych, którzy działają w sytuacjach wyjątkowych, a także funkcjonariuszy straży granicznej przekraczających granice w ramach wykonywania swoich obowiązków służbowych. Może to dotyczyć takich sytuacji jak np. holowanie porzuconych samochodów blokujących dostęp do przejść granicznych czy zapewnienie pomocy medycznej, żywności lub innego wsparcia osobom oczekującym na przekroczenie granicy. Ponadto w zakresie przewozu towarów ustalono, że uchodźcy z Ukrainy mogą wwozić majątek osobisty bez cła i podatku VAT. Wprowadzono również ułatwienia wjazdu zwierząt domowych podróżujących z ich właścicielami z Ukrainy⁵⁸.

4. Zaostrzenie zasad przekraczania granic wobec obywateli Rosji

Zmiana zasad zarządzania granicą zewnętrzną UE po wojnie w Ukrainie wiąże się również z zaostrzeniem zasad jej przekraczania przez obywateli państwa-agresora. Obok szeregu sankcji, jakie Unia wprowadziła wobec Rosji, łącznie z zakazem wjazdu

⁵⁵ *Zmiany w organizacji ruchu na przejściach granicznych z Ukrainą*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zmiany-w-organizacji-ruchu-na-przejsciach-granicznych-z-ukraina>, [dostęp: 23.11.2022].

⁵⁶ *Wspólna deklaracja – 1 miliard euro na korytarze solidarnościowe w celu zwiększenia światowego bezpieczeństwa żywnościowego i pomocy dla ukraińskiej gospodarki*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/STATEMENT_22_6825 [dostęp: 22.11.2022].

⁵⁷ Załącznik VII pkt 7 KGS.

⁵⁸ Pkt 4 i 6 wytycznych zarządzania granicami.

dla części oligarchów rosyjskich ogłoszonych już w pierwszych tygodniach i miesiącach wojny w konsekwencji zniesiono też istniejące ułatwienia wizowe. Od 12 września 2022 r. Rada UE swoją decyzją całkowicie zawiesiła umowę o ułatwieniach wizowych między Unią a Rosją. W związku z tym do rosyjskich obywateli będą miały zastosowanie ogólne przepisy wjazdu wizowego. W praktyce oznacza to znaczne podniesienie opłaty za wnioski wizowe⁵⁹, konieczność przedstawienia dodatkowych dokumentów uzasadniających, a tym samym wydłużenie okresu rozpatrywania wniosków oraz zaostrzenie zasad wydawania wiz wielokrotnego wjazdu⁶⁰.

Ponadto niczym nieuzasadniona agresja rosyjska i pogłębiająca się brutalność jej działań wobec Ukrainy powoduje kolejne sankcje graniczne dla obywateli rosyjskich, które są ciągle wprowadzane. Aktualnym przykładem jest nieakceptowanie rosyjskich dokumentów podróży wydanych w Ukrainie i Gruzji. Rada UE 12 października 2022 r. przyjęła mandat negocjacyjny na rozmowy z Parlamentem Europejskim w sprawie decyzji o nieakceptowaniu jako ważnych dokumentów podróży rosyjskich paszportów międzynarodowych wydanych przez Rosję mieszkańcom okupowanych regionów. Natomiast już niecały miesiąc później 10 listopada 2022 r. prezydencja Rady i Parlament Europejski zawarły wstępne porozumienie co do decyzji o nieakceptowaniu rosyjskich dokumentów podróży wydanych w Ukrainie i w Gruzji. Takie dokumenty podróży, które zostały wydane w okupowanych przez Rosję obwodach Ukrainy lub na terytoriach separatystycznych w Gruzji albo które zostały wystawione mieszkańcom tych obwodów lub terytoriów, nie będą akceptowane jako ważne dokumenty podróży, które pozwalają ubiegać się o wizę lub wjechać do strefy Schengen⁶¹.

Ostatnie działania UE w tym zakresie prowadzą do nieuznawania rosyjskich dokumentów podróży wydanych we wspomnianych regionach. Decyzja Rady ma ustanowić wspólne podejście, zapewnić właściwe funkcjonowanie granic zewnętrznych i wspólną politykę wizową oraz ochronić bezpieczeństwo państw członkowskich⁶². Wobec powyższych należy zauważyć coraz bardziej zdecydowaną reakcję UE wobec postępującej agresji rosyjskiej wyrażającą się w zaostrzeniu zasad przekraczania granic Unii.

Podsumowanie

Wybuch wojny w Ukrainie 24 lutego 2022 r. stał się czynnikiem zapoczątkowania zmian w zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE. Bezprecedensowy napływ wysiedleńców z Ukrainy, określane w różnych źródłach w liczbie od 8 do ponad 11 milionów osób w 2022 r., wywołał największy w historii Unii Europejskiej kryzys uchodźczy. Spotkał się on z ogromną pomocą na niespotykaną dotąd skalę dla Ukraińców uciekają-

⁵⁹ Z 35 do 80 EUR.

⁶⁰ Rada zatwierdza całkowite zawieszenie umowy wizowej z Rosją, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/09/09/council-adopts-full-suspension-of-visa-facilitation-with-russia/> [dostęp: 24.10.2022].

⁶¹ Reakcja UE wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/> [dostęp: 12.11.2022].

⁶² Prezydencja Rady i Parlament Europejski wstępnie zgadzają się nie uznawać rosyjskich dokumentów podróży wydanych w Ukrainie i w Gruzji, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/11/10/council-presidency-and-european-parliament-provisionally-agree-not-to-accept-russian-travel-documents-issued-in-ukraine-and-georgia/> [dostęp: 26.11.2022].

cych przed wojną przede wszystkim ze strony obywateli państw bezpośrednio sąsiadujących z Ukrainą. W reakcji Unia Europejska i jej państwa członkowskie podjęły szereg skoordynowanych działań mających na celu ułatwienie wjazdu, pobytu i uzyskania potrzebnej pomocy dla uchodźców wojennych.

Agresja militarna Rosji od początku wojny w Ukrainie bezustannie kształtuje nie tylko sytuację Ukrainy, ale także państw członkowskich UE, a tym samym tworzy nowe uwarunkowania całego „obszaru bez granic”. W akcie potępienia bezprawnych działań rosyjskich i wobec tragedii Ukrainy wprowadzono unijne środki mające na celu zapewnienie wysiedleńcom z Ukrainy bezpiecznego schronienia w Unii Europejskiej. Dokonano tego przede wszystkim już w pierwszym punkcie styczności na granicy unijno-ukraińskiej upraszczając zasady zarządzania granicami w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą. Ogólne zasady przekraczania granic przewidziane w Kodeksie granicznym Schengen zostały w tym celu zastąpione wyjątkami od nich.

Wobec powyższych można mówić o ukształtowaniu się nowego pojęcia wobec Ukraińców przekraczających wschodnią zewnętrzną granicę UE. W ujęciu Autorki, w oparciu o analizę źródeł, można mówić o kształtowaniu się pojęcia uchodźcy wojennego z Ukrainy, które obejmuje wysiedleńca (według przepisów unijnych), który po wybuchu wojny na mocy prawa Unii otrzymuje ochronę tymczasową na terytorium państw członkowskich UE⁶³. Podobną terminologię stosuje również UNHCR używając w oficjalnych statystykach pojęcia *Ukraine refugee situation* albo *refugees from Ukraine who applied for temporary protection*⁶⁴. Porównywalnego nazewnictwa używają też instytucje UE mówiąc wprost o uchodźcach wojennych z Ukrainy. Dodatkowo fakt wydłużenia w czasie ochrony tymczasowej, którą objęto Ukraińców po wybuchu wojny wskazuje na długoterminowość stosowania tego określenia. Początkowo ochronę tymczasową dla uchodźców wojennych z Ukrainy wprowadzono na rok, ale jej obowiązywanie zostało już przedłużone do 4 marca 2024 r., a w zależności od rozwoju sytuacji w Ukrainie można ją przedłużyć o kolejny rok, do marca 2025 r.

Masowy napływ obywateli Ukrainy po 24 lutego 2022 r. na terytorium państw członkowskich Unii jest określanym w jednolitej terminologii na poziomie międzynarodowym, unijnym i państw członkowskich jako wjazd uchodźców z Ukrainy. Szczegółowo tę grupę można określić jako uchodźców wojennych z Ukrainy obejmujących wysiedleńców z Ukrainy po wybuchu wojny, którzy zostali objęci ochroną tymczasową. Ponadto instrument ten znalazł przedłużenie na kolejne lata i świadczy to o wyjątkowości grupy uchodźców wojennych z Ukrainy. Kryzys uchodźczy 2022-2023 znacznie różni się pod względem nie tylko statystycznym na tle innych kryzysów związanych z masowym napływem osób do UE. Bezprecedensowy wjazd do strefy Schengen po wybuchu wojny kształtuje szczególną sytuację uchodźców wojennych z Ukrainy w państwach unijnych (zwłaszcza Europy Środkowowschodniej).

Wojna w Ukrainie stała się czynnikiem zmiany zasad zarządzania granicami zewnętrznymi poprzez wprowadzenie specjalnych ułatwień przekraczania granicy między UE a Ukrainą. Podsumowując, można je pogrupować w cztery kategorie stanowią-

⁶³ Pojęcie wprowadzone do literatury przedmiotu przez Autorkę w artykule: A. Szachof-Pszenny, *Szczyt kryzysu migracyjnego...*, s. 64-66.

⁶⁴ UNKCR, *Ukraine Refugee Situation*, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> [dostęp: 03.03.2023].

ce szczegółowe odstępstwa od zasad KGS, w tym działania mające na celu zmniejszenie zatorów komunikacyjnych na przejściach granicznych, kolejno odstępstwa od spełnienia warunków wjazdu dla obywateli państw trzecich, następnie wprowadzenie możliwości przekraczania granic zewnętrznych poza oficjalnymi przejściami i reorganizację pasów ruchu, a następnie ułatwienia towarowe w postaci korytarzy solidarnościowych, w reakcji na postępującą eskalację rosyjskiej agresji w postaci blokowania transportu ukraińskiego zboża.

W wyjątkowej sytuacji znalazła się granica z Polską, będąca jednocześnie wschodnią zewnętrzną granicą NATO, Unii Europejskiej i strefy Schengen. Jeszcze nigdy w swojej historii nie była przekraczana przez tak ogromną liczbę osób w tak krótkim czasie przez uchodźców wojennych. W ten sposób stała się granicą, na której zaczyna się kryzys uchodźczy na taką skalę, jaka jeszcze nie miała miejsca nie tylko w Polsce, ale w całej UE. Przy tym należy pamiętać, że jest to granica strategiczna, gdyż od jej ochrony zależy bezpieczeństwo całego „obszaru bez granic”. Z drugiej strony, zgodnie z wytycznymi unijnymi, należało podjąć działania maksymalnie ułatwiające przepływ obywateli Ukrainy przez granice zewnętrzne UE i zapewnić im tymczasową ochronę na terytorium Unii. Wykorzystano także w bezprecedensowy sposób ukraińską aplikację Diia, która po włączeniu do polskich systemów informatycznych stała się pierwszym w UE, w pełni cyfrowym dokumentem pobytowym, a w połączeniu z paszportem jest uznawana także za dokument podróży. Oprócz tego wykorzystano szereg dostępnych w prawie UE środków, a zwłaszcza wyjątków od ogólnych zasad zarządzania granicami zewnętrznymi UE.

Takie narzędzia, w takim zakresie, pomimo ich istnienia w prawie unijnym, zastosowano po raz pierwszy. Odstępstwa od ogólnych zasad przekraczania granic UE/strefy Schengen przewidzianych w Kodeksie granicznym Schengen oraz specjalne warunki wjazdu i pobytu dla uchodźców wojennych z Ukrainy, doprowadziły do zmian zasad zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą. Ponadto wojna w Ukrainie jako czynnik zmian w zarządzaniu granicami Unii doprowadziła w konsekwencji do postępującego zaostrzenia zasad przekraczania granic wobec obywateli Rosji w reakcji na narastającą agresję rosyjską. Wszystkie wprowadzone środki wskazują na to, że w obliczu bezprecedensowych zagrożeń Unia Europejska, jej państwa członkowskie, a przede wszystkim obywatele UE są zdolni do podjęcia działań na wyjątkową skalę, mających na celu, nie tylko zabezpieczenie „obszaru bez granic”, ale także otwarcie go na obywateli państw trzecich zmuszonych do ucieczki przed brutalną agresją wojenną. Pozostaje mieć nadzieję, że ta solidarność, pomimo wszystkich niedoskonałości, wzmocni się i pozwoli chociaż w części rozwiązać kryzysy, które nałożyły się na UE.

REFERENCES

Sources:

Border Security Report, vol. 26, September /October 2022, <https://border-security-report.com/wp-content/uploads/2022/09/BSRSepOct2022.pdf> [dostęp: 03.03.2023].

Carrera S., Vosyliute L., Brumat, L., *The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine*, Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Insights, No 2022-09/ March 2022, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-grants-temporary-protection-for-people-fleeing->

war-in-ukraine/ [dostęp: 03.03.2023].

Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz.U. L 71 z 4.03.2022.

DeSilver D., *After a month of war, Ukrainian refugee crisis ranks among the world's worst in recent history*, Pew Research Centre, reasearch topic from 25.03.2022, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/03/25/after-a-month-of-war-ukrainian-refugee-crisis-ranks-among-the-worlds-worst-in-recent-history/> [dostęp: 03.03.2023].

Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.U. L 212 z 7.8.2001.

Komunikat Komisji z 4 marca 2022 r. zawierający wytyczne operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą 2022/C 104 I/0; C/2022/1404; OJ C 104I.

Rozporządzenie nr 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen, Dz.U. L 77 z 23.03. 2016.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz.U. L. 295 z 14.11.2019.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 243 z 15.9.2009.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 333/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie jednolitego wzoru formularza, na którym umieszcza się wizę wydawanego przez państwo członkowskie osobom posiadającym dokumenty podróży, które nie są uznane przez państwo członkowskie sporządzające formularz, Dz.U. L 53 z 23.2.2002.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych, Dz.U. L 324, 10.12.2009.

The potential contribution of Ukrainian refugees to the labour force in European host countries, <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-potential-contribution-of-ukrainian-refugees-to-the-labour-force-in-european-host-countries-e88a6a55/>

UNHCR, *Ukraine refugee situation*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine/location?secret=unhcrrestricted> [dostęp: 03.03.2023].

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. z 12.03.2022.

Studies:

Szachoń-Pszenny A., *Polska jako państwo członkowskie strefy Schengen na tle innych typów uczestnictwa w strefie Schengen*, [w:] *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie - doświadczenia i perspektywy. Tom II -15 lat *acquis Schengen* w prawie Unii Europejskiej*, red. A. Kuś, A. Szachoń-Pszenny, Lublin 2014.

Szachoń-Pszenny A., *Szczyt kryzysu migracyjnego w 2015 roku, a szczyt kryzysu uchodźczego w 2015 roku - próba analizy porównawczej wpływu na obszar „bez granic” UE*, „*Studia Politologiczne*” 2023, vol. 68.

Szachoń-Pszenny A., *Zintegrowane zarządzanie granicami UE a odpowiedzialność FRONTEX-u i państw członkowskich z uwzględnieniem wpływu Covid-19*, „*Wschodni Rocznik Humanistyki*” 2022, vol. 14, no 1, s. 1-12.

styczny” 2021, tom XVIII, No 4.

Szymańska J., *Dyrektywa o tymczasowej ochronie a przyszłość unijnej polityki azylowej*, „Biuletyn PISM” nr 142 (2561), 1.09.2022, <https://pism.pl/publikacje/dyrektywa-o-tymczasowej-ochronie-a-przyszlosc-unijnej-polityki-azylowej> [dostęp: 03.03.2023].

Szymańska J., *Zaangażowanie agencji UE w pomoc państwom przyjmującym uchodźców z Ukrainy*, „Biuletyn PISM” nr 66 (2485) 20 kwietnia 2022, <https://pism.pl/publikacje/zaangazowanie-agencji-ue-w-pomoc-panstwom-przyjmujacym-uchodzcow-z-ukrainy> [dostęp: 03.03.2023].

Trojane R., Gluszek M., *Short-run impact of the Ukrainian refugee crisis on the housing market in Poland*, “Finance Research Letters” 2022, vol. 50.

