

**Anna Wachulak**

## **WYBRANE ASPEKTY PRZECIWDZIAŁANIA NIELEGALNEJ IMIGRACJI W POLSCE**

Problemy imigracji, z jakimi zмага się Unia Europejska są skutkiem przyjęcia fundamentalnych zasad m.in. jest to swoboda przepływu osób. Wyrazem tego są niespójności w tworzeniu wspólnej polityki migracyjnej. Niespójności i problemy stały się udziałem Polski, w trakcie przystąpienia w 2004 r. w szeregi Unii Europejskiej Polska została zobligowana do stosowania rozwiązań prawnych wypracowanych w ramach UE. Migracja, oprócz pozytywnego wpływu na wzrost gospodarczy, jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego i wewnętrznego. Przejawem jest nielegalna imigracja. Termin nielegalna imigracja jest stosowany do opisanego różnych zjawisk, m.in. określa się obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie wjeżdżają na terytorium państwa członkowskiego, często z wykorzystaniem fałszywych dokumentów, albo za pośrednictwem przemytników i nielegalnych handlarzy. Polska, jak i państwa strefy Schengen stoją przed wyzwaniem, które są wynikiem aktualnej sytuacji migracyjnej w świecie. Istnieje duża rozbieżność między krajami bogatymi a biednymi, na tym tle rośnie frustracja społeczeństw, epidemię zakłócając bezpieczeństwo granic państw<sup>352</sup>. Eliminacja deficytu bezpieczeństwa możliwa jest jedynie poprzez realizację tzw. środków kompensacyjnych zapewniających utrzymywanie i rozwijanie Unii Europejskiej, jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>353</sup>.

W zakresie nielegalnej migracji stosowany jest obecnie Tytuł IV Traktatu o Wspólnocie Europejskiej „Wizy, azyl i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”<sup>354</sup>.

Komisja Europejska w Komunikacie określiła priorytety w zwalczaniu nielegalnej imigracji obywateli państw trzecich KOM (2006) 402 zostały wymienione dziedziny, w których powinny być podjęte działania<sup>355</sup>:

- polityka wizowa,
- zarządzanie granicami,
- współpraca policyjna,

---

<sup>352</sup> A. Wawrzusiszyn: *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2012 str. 130-131.

<sup>353</sup> Art.1 Protokołu do Traktatu Amsterdamskiego o włączeniu dorobku prawnego Schengen w poczet UE. Dz.U. z 2004r. nr 90, poz. 864/30.

<sup>354</sup> Dyrektywa 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

<sup>355</sup> E. Borawska-Kedzierska, K. Strąk, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, Warszawa 2011, str. 122.

- zaostrzenie przepisów w dziedzinach tj. handel i przemyt ludzi, nielegalne zatrudnienie,
- powroty i readmisja.

Do krajowych aktów prawnych regulujących problematykę przeciwdziałania nielegalnej imigracji należą:

- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2012, poz. 1650),
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy( Dz. U. z 2008 r. Nr 69,poz. 415 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r.- Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz.275 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 6 czerwiec 1997 r.- Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 3 pkt. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich<sup>356</sup> „nielegalny pobyt oznacza „obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art.5 kodeksu granicznego Schengen albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim.

Środkami niezbędnymi przeciwdziałania nielegalnej imigracji są:

- kontrola wstępna,
- ochrona granicy państwowej oraz kontrola w trakcie przekraczania granicy,
- kontrola na terytorium kraju,
  - kontrola prowadzona w trakcie postępowania administracyjnego dotyczącego legalizacji pobytu,
  - odpowiedzialność cudzoziemca w związku z nielegalnym wjazdem i pobytem,
  - przeciwdziałanie nielegalnemu zatrudnieniu,
- polityka powrotów,
- abolicja.

Kontrola wstępna, która podejmowana jest przed wjazdem cudzoziemca na terytorium Polski polega na czynnościach sprawdzająco-kontrolnych. Czynności sprawdzająco-kontrolne przeprowadza konsul, w trakcie podejmowania decyzji o wydaniu wizy. Wspólnotowy Kodeks Wizowy określa wymogi i standardy, które nakładają

<sup>356</sup> Dz.U. UE nr L 348/98 z 24.12.2008 r.

na polskie placówki konsularne tryb działania<sup>357</sup>. Rolą w tych działaniach jest proces współpracy oraz systemy, w tym system informacyjno-konsularny VISION z organami centralnymi państw Schengen. Obowiązkiem konsula jest sprawdzenie systemu SIS i VIS. Procedurą konsultacji wizowych jest czynność przekazania przez konsula Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców informacji o okolicznościach stanowiących podstawę do odmowy wydania wize. Do czynności sprawdzająco-kontrolnych podejmowane są ustalenia celu podróży, nawiązywane są kontakty z podmiotami zapraszającymi, podejmowana jest kontrola z terenowymi jednostkami organów Straży Granicznej, Urzędami Wojewódzkimi oraz Powiatowymi Urzędami Pracy. Aby usprawnić pracę w trakcie kontroli wstępnej przez polskie placówki konsularne Uczelnie mogą pomóc w przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji nawiązując kontakt z kandydatami, którzy (w ramach wymiany międzyuczelnianej) będą studentami Uczelni, z zapytaniem gdzie kandydat będzie wnioskował o wizę. Uczelnie mogą przesłać pismo do danego konsulatu z prośbą o pomoc w wystawieniu wize dla osoby wskazanej w piśmie. Pismo powinno zawierać dane kandydata-studenta, imię nazwisko, miejsce i datę urodzenia, miejsce zameldowania (zamieszkania) oraz serię i numer paszportu. Jeżeli student nie zgłosił się do uczelni w celu podjęcia nauki lub został skreślony z listy studentów, taką informację należy przesłać do Komendy Głównej Straży Granicznej, ponieważ cudzoziemiec może przebywać na terytorium Polski (strefa Schengen) niezgodnie z celem podróży.

Wydanie wize cudzoziemcowi ma charakter decyzji wstępnej. Ta decyzja jest poddawana kontroli przez Straż Graniczną w trakcie przekraczania granicy. Kontrola dokumentów ma za zadanie ustalenie celu i okoliczności pobytu na terytorium Polski. Wynikiem może być odmowa wjazdu, jeżeli cudzoziemiec<sup>358</sup>:

- nie potrafi uzasadnić celu i warunków planowanego pobytu,
- nie posiada ważnego dokumentu podróży, ważnej wize lub innych dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i do pobytu na tym terytorium, lub
- nie posiada dokumentu potwierdzającego ubezpieczenie zdrowotne, lub podróżnego ubezpieczenia medycznego o minimalnej kwocie ubezpieczenia w wysokości 30 000 euro,
- nie posiada środków finansowych wystarczających na pokrycie kosztów planowanego pobytu oraz podróży powrotnej do państwa pochodzenia lub zamieszkania lub kosztów tranzytu do państwa trzeciego, które udzieliło pozwolenia na wjazd, albo dokument potwierdzający możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem,
- wykorzystał dopuszczalny okres pobytu na terytorium państw obszaru Schengen wynoszący 90 dni w każdym okresie 180 dni chyba, że umowy międzynarodowe stanowią inaczej, lub

---

<sup>357</sup> Rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2008).

<sup>358</sup> Dz.U. 30 grudnia 2013 poz. 1650.

- posiada podrobiony lub przerobiony dokument podróży, wizę lub inny dokument uprawniający go do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium, lub
- jego wjazd następuje w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, lub
- jego dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, lub
- jego wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pobyt na tym terytorium może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego, lub
- wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub stosunki międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego UE.

Funkcjonariusz Straży Granicznej może odmówić wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, może również anulować wizę, np. zaszły okoliczności, które zmieniają cel pobytu (cudzoziemiec jedzie do pracy jednak w trakcie aplikacji o wizę, firma zawiesiła swoją działalność).

Legalność pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlega, m.in. na kontroli Straży Granicznej, Policji, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Wojewody, Służby Celnej.

Zgodnie z Ustawą z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675) Do zadań Straży Granicznej należą:

1. ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu,
2. organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego,
2. a) zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji poprzez:
  - a. kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium,
  - b. rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń migracyjnych,
  - c. zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości związanej z nielegalną migracją,
  - d. realizowanie, w zakresie swojej właściwości, zadań określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 oraz z 2014 r. poz. 463),
  - e. współdziałanie z organami i podmiotami właściwymi w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pobyt na tym terytorium, w tym wykonywanie czynności na wniosek tych organów i podmiotów, na zasadach określonych odrębnymi przepisami,
3. wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz,

4. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej, a w szczególności:
  - a. przestępstw i wykroczeń dotyczących zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami, związanych z jej oznakowaniem oraz dotyczących wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej,
  - b. przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych wymienionych w art. 134 § 1 pkt 1 Kodeksu karnego skarbowego,
  - c. przestępstw i wykroczeń pozostających w związku z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniem przez granicę państwową towarów oraz wyrobów akcyzowych podlegających obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy, jak również przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych, o ochronie dóbr kultury, o narodowym zasobie archiwalnym, o przeciwdziałaniu narkomanii oraz o ewidencji ludności i dowodach osobistych,
  - d. przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach oraz w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 680),
5. a) przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa:
  - a. w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej,
  - b. w zasięgu terytorialnym drogowego, kolejowego, morskiego i rzeczno-ego przejścia granicznego,
  - c. w portach lotniczych na zasadach określonych w przepisach dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego<sup>359</sup>,
5. b) zapewnienie bezpieczeństwa na pokładzie statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów,
5. c) współdziałanie z innymi organami i służbami w zakresie rozpoznawania zagrożeń terroryzmem i przeciwdziałania tym zagrożeniom,
6. osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej,
7. ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej,
8. gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym,

---

<sup>359</sup> Przepis art. 1 ust. 2 pkt. 5a lit. c był stosowany, zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015), do dnia 18 marca 2013 r.



9. ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach, oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Sił Powietrznych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
10. zapobieganie transportowaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczeniu wód granicznych,
11. zapobieganie przemieszczaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych,
11. a) przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom.

Straż Graniczna poprzez porozumienia z innymi organami sprawuje kontrolę na terytorium kraju w zakresie legalności pobytu.

Straż Graniczna współpracuje ze Służbą Celną, współpraca jest realizowana na podstawie podpisanego Porozumienia z dnia 7 maja 2010 r. między Szefem Służby Celnej a Komendantem Głównym Straży Granicznej. Współpraca polega na<sup>360</sup>:

- sprawnej organizacji kontroli granicznej i odpraw celnych na przejściach granicznych,
- interwencjach u służb granicznych państw sąsiednich w celu sprawnej obsługi ruchu granicznego,
- ujawnianie osób pochodzących z krajów "wysokiego ryzyka",
- wspólnych działaniach z grupami,
- przeciwdziałanie wprowadzania na obszar celny Rzeczypospolitej Polskiej towarów objętych zakazem,
- przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z terroryzmem.

Współpraca Straży Granicznej z Policją realizowana jest na podstawie Porozumienia Nr 8 podpisanego dnia 17 czerwca 2004 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Głównego Policji. Wspólnymi działaniami są:

- zwalczanie przestępczości granicznej, kryminalnej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej,
- zwalczanie nielegalnej migracji i przemytu towarów bez znaków skarbowych akcyzy,
- działania prewencyjne polegające na wspólnym patrolowaniu dróg prowadzących do granicy państwowej.

<sup>360</sup> A. Wawrzusiszyn: *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, s. 180.

W ramach zapobiegania nielegalnej imigracji są realizowane wspólne działania mające na celu przeszukiwanie posesji, targowisk, dworców PKP i PKS oraz kontrola pojazdów osób wjeżdżających do Polski<sup>361</sup>.

Zapobieganie nielegalnej imigracji odbywa się również za pośrednictwem bezpośrednich kontaktów między funkcjonariuszami Straży Granicznej a Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Funkcjonariusze SG pełnią funkcję Oficera Służby Dyżurnej-Operacyjnej Centrum Antyterrorystycznego ABW. Funkcjonariusz ma za zadanie wyszukiwanie w systemach informacji o osobach i zdarzeniach mających wpływ na zagrożenie Polski i UE<sup>362</sup>.

Kontrolę na terytorium kraju prowadzi wraz ze Strażą Graniczną również Inspekcja Transportu Drogowego w ramach Porozumienia między Komendantem Głównym Straży Granicznej a Głównym Inspektorem Transportu Drogowego z dnia 26 listopada 2007 r. w sprawie współdziałania Straży Granicznej i Inspekcją Transportu Drogowego.

Współpraca polega na wspólnych kontrolach pojazdów, wymianie informacji i danych dla zapewnienia bezpieczeństwa w transporcie drogowym, międzynarodowym i zwalczaniu nielegalnej imigracji.

Kontrola na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prowadzona jest również w trakcie postępowania administracyjnego, dotyczącego legalizacji pobytu. Straż Graniczna przeprowadza kontrolę w formie:

- wywiadu środowiskowego na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach,
- ustaleniu miejsca pobytu małżonka lub innego członka rodziny cudzoziemca,
- sprawdzeniu lokalu wskazanym przez cudzoziemca, jako miejsce pobytu,
- udzielaniu informacji właściwym wojewodom o niewykonalności wydalenia cudzoziemca z przyczyn niezależnych z przyczyn niezależnych od organów wykonującego decyzję o wydaleniu z terytorium RP.

Owe czynności sprawdzająco-kontrolne sprzyjają zmniejszeniu nielegalnej imigracji. Według Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2008r. w sprawie trybu sprawdzania lokalu przez funkcjonariusza Straży Granicznej (Dz. U. z 2008 Nr 236, poz.1648) Straż Graniczna ma obowiązek powiadomienia cudzoziemca o kontroli na 10 dni przed planowaną kontrolą, co powoduje, że cudzoziemiec może się do niej przygotować.

W przypadku stwierdzenia faktu nielegalnej imigracji w kraju sankcje mogą przebrać formę:

- sankcji karnych i administracyjnych,
- wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt jest niepożądany,

---

<sup>361</sup> Tamże, s. 181.

<sup>362</sup> Tamże, s. 182.

- umieszczenie cudzoziemca w areszcie w celu wydalenia lub w ośrodku strzeżonym oraz doprowadzenie do granicy,
- wydalenie z terytorium kraju cudzoziemców oraz ponoszenie przez cudzoziemca i podmiot zapraszający kosztów takiego wydalenia.

Sankcją karną wobec cudzoziemca według Ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2010 Nr 46, poz. 275 z późn. zm.) art. 49 a §1. Stwierdza, iż każdy, kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze grzywny. Z kolei według Ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. (Kodeks Karny Dz.U. Nr 88, poz.553 z późn. zm.) art., 264 §2 kto, wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, używając przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Sankcją administracyjną wg art. 35.1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U poz.1650) cudzoziemiec może być niezwłocznie doprowadzony do granicy, jeżeli został zatrzymany w strefie nadgranicznej bezpośrednio po przekroczeniu granicy nieumyślnie i wbrew przepisom prawa. Decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydaje:

- z urzędu komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej, który stwierdził przesłanki uzasadniające wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu,
- na wniosek wojewody, Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, organu Służby Celnej, komendanta wojewódzkiego lub komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej, właściwy ze względu na siedzibę organu występującego z wnioskiem albo miejsce pobytu cudzoziemca.

W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu określa się termin dobrowolnego powrotu, który wynosi od 15 do 30 dni, liczony od dnia doręczenia decyzji<sup>363</sup>. Sankcją jest wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany. W art. 435 ustawy o cudzoziemcach wskazane zostały przesłanki, które powodują wpis danych cudzoziemca do wykazu osób, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany. Należy do nich: wydana decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu z orzeczonym zakazem wjazdu na terytorium Polski lub zakazem wjazdu na terytorium Polski i innych państw Schengen, cudzoziemiec został skazany prawomocnym wyrokiem w Rzeczypospolitej Polskiej i innym państwie niż państwo obszaru Schengen lub innym państwie obszaru Schengen, wjazd lub pobyt cudzoziemca jest niepożądany ze względu na zobowiązania wynikające z postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych, obowiązujących Rzeczypospolitą Polską, wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej

<sup>363</sup> Dz. U. 30 grudnia 2013 poz. 1650.



Polskiej, cudzoziemiec po uprzednim zatrzymaniu w związku z przekroczeniem granicy wbrew przepisom prawa został przekazany do państwa trzeciego na podstawie umowy międzynarodowej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób. Według art. 438 ustawy o cudzoziemcach dane cudzoziemca umieszcza się w wykazie na okres określony w decyzji, jednak nie dłuższy niż 5 lat, z możliwością przedłużenia na kolejne okresy, z których żaden nie przekracza 5 lat.

Sankcją cudzoziemca nielegalnie przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest umieszczenie go w ośrodku strzeżonym lub w areszcie w celu doprowadzenia do granicy. Według art. 388 ustawy o cudzoziemcach decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu podlega przymusowemu wykonaniu przez doprowadzenie cudzoziemca do granicy, albo do portu lotniczego, albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony. Zgodnie z art. 398 ustawy o cudzoziemcach. Cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku, jeżeli:

- istnieje prawdopodobieństwo wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu, lub
- wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu, lub
- cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, a natychmiastowe wykonanie tej decyzji nie jest możliwe, lub
- cudzoziemiec nie wywiązuje się z obowiązków określonych w postanowieniu o zastosowaniu wobec niego środków.

Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje sześć strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców i sześć aresztów w celu wydalenia.

Przeciwdziałanie nielegalnemu zatrudnieniu jest również przeciwdziałaniem nielegalnej imigracji. „Podpisana w dniu 18 czerwca 2009 r. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52 przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich”<sup>364</sup>. Wprowadziła zakaz zatrudniania obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na obszarze UE. Instrumentem przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu jest kontrola legalności pobytu i zatrudnienia przeprowadzana przez Państwową Inspekcję Pracy, Straż Graniczną, Policję, Urzędy Skarbowe czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Według art. 120 ust.1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazuje, że pracodawca, który powierza pracę z tytułu nielegalnego wykonywania pracy cudzoziemcowi podlega karze grzywny nie niższej niż 3000 zł. Również o skutkach powierzenia pracy z tytułu nielegalnego wykonywania pracy wskazuje art. 9 ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z dnia 6 lipca 2012 Nr 679)

---

<sup>364</sup> Dz. U. UE 2009 L 168/24.

stanowi on, że pracodawca, który powierza pracę cudzoziemcowi bez ważnego dokumentu podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Koszty wydania cudzoziemca nielegalnie wykonującego pracę na terytorium Polski ponosi pracodawca lub osoba, która powierzyła pracę. Zgodnie z art. 337 pkt. 5 ustawy o cudzoziemcach<sup>365</sup> jednostka naukowa, która przyjęła cudzoziemca w celu realizacji projektu badawczego ponosi koszty związane z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Polityka powrotów jest postrzegana jako narzędzie przeciwdziałania nielegalnym imigracjom. Polityka powrotów kreowana jest przez Dyrektywę 2008/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008r. w sprawie ustanowienia w państwach członkowskich wspólnych norm i procedur wydalania obywateli państw trzecich, którzy przebywają nielegalnie w Unii Europejskiej<sup>366</sup>. W Polsce pomoc w powrocie cudzoziemcowi do kraju pochodzenia możliwa jest poprzez wykorzystanie jednego z trzech rozwiązań prawnych. Pierwszym rozwiązaniem jest pomoc cudzoziemcowi wg art. 334 ustawy o cudzoziemcach<sup>367</sup> w organizacji powrotu do kraju pochodzenia. Komendant Główny Straży Granicznej może zapewnić cudzoziemcowi finansowanie kosztów podróży, opłat administracyjnych, kosztów wyżywienia w podróży, opieki medycznej, organizacji dobrowolnego pobytu przez podmiot, kosztów związanych z zapewnieniem cudzoziemcowi bezpiecznego i humanitarnego powrotu. Koszty pomocy są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, a środki przeznaczone na cel pomocy powrotów dobrowolnych znajdują się w dyspozycji Komendanta Głównego Straży Granicznej. Drugim rozwiązaniem jest realizowany program dobrowolnych powrotów na podstawie Porozumienia z dnia 12 lipca 2005 r. między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>368</sup>. Organizacja powrotu cudzoziemca jest realizowana przez organizację, zaś koszty ponosi Urząd do Spraw Cudzoziemców i Straż Graniczna. Trzecim rozwiązaniem jest IOM – Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji, która, działa w Polsce od 2002 roku. Program realizowany jest w oparciu o porozumienie z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji i współfinansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów. Pomoc udzielana przez IOM obejmuje<sup>369</sup>:

- doradztwo w zakresie powrotu, w tym szczegółowe informacje o kraju powrotu,
- pomoc w uzyskaniu dokumentu podróży, gdy to konieczne,
- badania medyczne, gdy to konieczne,

<sup>365</sup> Dz.U. 30 grudnia 2013 poz. 1650.

<sup>366</sup> Dz.U. UE 2008 L 348/98.

<sup>367</sup> Dz.U. 30 grudnia 2013 poz. 1650.

<sup>368</sup> M.P. 2006 nr 3 poz. 46.

<sup>369</sup> <http://www.iom.pl/item.aspx?id=12> dostęp 01.08.2014 r.

- organizację podróży powrotnej do miejsca docelowego w kraju powrotu,
- pomoc reintegracyjną.

Rozwiązania są skierowane do cudzoziemców, którzy nie uzyskali w Polsce statusu uchodźcy, ani innej formy ochrony, zrezygnowali z ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy, a także do pozostałych cudzoziemców, którzy nie mogą pozostać w Polsce.

Polityce powrotów służą umowy o readmisji, które są zawierane, jako porozumienie przyjęcia przez dane państwo bez zbędnych formalności własnych obywateli oraz obywateli innych państw nielegalnie przebywających na terytorium innego państwa, jak też wyrażenie zgody na tranzyt przez własne terytorium osób deportowanych<sup>370</sup>. Polska zawiera porozumienia o readmisji w celu wzmocnienia współpracy w podejmowanych działaniach w przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji, a także ustanowienia procedur i ujednoczenia zasad postępowania w przypadkach osób przebywających nielegalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Polska zawarła dwadzieścia umów o readmisji z Austrią, Bułgarią, Chorwacją, Czechami, Grecją, Hiszpanią, Irlandią, Litwą, Łotwą, Macedonią, Mołdawią, Niemcami, Rumunią, Słowacją, Słowenią, Konfederacją Szwajcarską, Wietnamem, Szwecją, Ukrainą oraz Węgrami. Na szczelbu Unii Europejskiej umowy o readmisji z państwami trzecimi są to: Umowa ze Specjalnym Regionem Administracyjnym Makao Chińskiej Republiki Ludowej, Specjalnym Regionem Administracyjnym Hongkong Chińskiej Republiki Ludowej, Umowa z Demokratyczno-Socjalistyczną Republiką Sri Lanki, Umowa z Republiką Albanii, Umowa z Federacją Rosyjską, Umowa z Ukrainą, Umowa z Bośnią i Hercegowiną, Umowa z Republiką Serbii, Umowa z Republiką Czarnogóry, Macedonią, Mołdawią i Gruzją<sup>371</sup>.

Zalegalizowanie pobytu cudzoziemców ma również przeciwdziałać nielegalnej imigracji. Zgodnie z Ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach.(Dz. U. z 28 lipca Nr 191 poz. 1133) art. 1 wymienia osoby mogące skorzystać z abolicji:

- nieprzerwanie przebywa w Polsce, co najmniej od 20 grudnia, 2007r. których pobyt w dniu wejścia w życie ustawy jest nielegalny,
- nieprzerwanie przebywa, co najmniej od dnia 1 stycznia 2010 r., którym przed tym dniem została wydana ostateczna decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy, zawierająca orzeczenie o wydaleniu i których pobyt na tym terytorium w dniu wejścia w życie ustawy jest nielegalny,

---

<sup>370</sup> E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, s. 132.

<sup>371</sup> [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl), dostęp 01.08.2014.

- wobec, których w dniu 1 stycznia 2010 r. trwało postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy wszczęte na skutek kolejnego wniosku.

Ograniczona w ten sposób funkcja abolicji wynika z dwóch powodów. Po pierwsze abolicja zawsze usuwa skutek, a nie przyczyny powstania nielegalności. Jest z założenia reaktywna, a nie prewencyjna. Abolicja jest zawsze odpowiedzią na pytanie, jak postąpić wobec cudzoziemca, który przebywa nielegalnie, a nie, czemu on zaczął przebywać nielegalnie. Polityka zwalczania nielegalnej imigracji abolicją jest obarczona paradoksem. Skoro przesłanki wejścia w stan nielegalności pozostają, to w konsekwencji może dojść do odtworzenia grupy osób nielegalnie przebywających. A skoro uzasadnieniem abolicji ma być występowanie nielegalnej imigracji, to przy kolejnej jej fali należy po raz kolejny zorganizować abolicję. W ten sposób abolicja staje się stałym, powtarzalnym elementem polityki imigracyjnej. Jest zmianą w życiu cudzoziemca, lecz nie skutkuje zmianą społeczną.” Abolicja jest narzędziem polityki społecznej ma sens wówczas tylko, gdy jest za zmianą usunięcia przyczyn nielegalności<sup>372</sup>.

W dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r. „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” zostały zawarte rekomendacje, jakie powinny być wykonane w celu poprawienia jakości w przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji, m.in. wzmocnienie systemu konsultacji wizowych, przeciwdziałanie nadużyciom w postępowaniu dotyczącym wjazdu i legalizacji pobytu (fikcyjne małżeństwa), wzmocnienie współpracy między służbami i instytucjami odpowiedzialnymi za problematykę zwalczania nielegalnej imigracji, budowę systemów pozyskiwania danych na temat pobytu i pracy cudzoziemców, konieczność zmiany przepisów dotyczących przeprowadzania przez Straż Graniczną sprawdzenia lokalu (brak informowania o czasie sprawdzenia) wprowadzenie zmian przepisów informowania pracodawców o zamiarze przeprowadzenia kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy. Polityka powrotowa jest bardzo ważnym mechanizmem w zwalczaniu nielegalnej imigracji. Powinien istnieć system upowszechniania informacji zachęcających cudzoziemców o nieuregulowanym statusie do wyjazdu z terytorium Polski. W kwestii zobowiązań do powrotu usprawnienie powinno być skierowane w działaniach pozwalających na skrócenie czasu niezbędnego do wydalenia cudzoziemca z terytorium Polski. Powinny być podjęte działania mające na celu skrócenie okresu pobytu małoletnich cudzoziemców w ośrodkach detencyjnych. Mechanizmem pozwalającym na skuteczne odsyłanie cudzoziemców do krajów pochodzenia są umowy o readmisji. Polska powinna wspierać zawieranie takich umów dwustronnych, jak i wielostronnych, gdzie stroną jest Unia Europejska. W organizacji wydaleń w ramach umów readmisyjnych Polska powinna w większym stopniu uwzględniać współpracę z krajami UE i Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach UE (Agencją FRONTEX). Zasadne jest wprowadzenie

<sup>372</sup> Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, nr 11 Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce, Warszawa 2012 s. 40.



nie mechanizmu pozwalającego na zalegalizowanie pobytu cudzoziemców w indywidualnych przypadkach. Należy ustanowić system „monitorowania losów” cudzoziemca, którego pobyt został zalegalizowany w oparciu o przepisy abolicyjne. Natomiast organy państwowe powinny być zobowiązane do regularnych analiz dotyczących abolicji<sup>373</sup>.

Należy zaznaczyć, że ochrona granicy państwowej należy do podstawowych wartości, których należy strzec, aby zapewnić bezpieczeństwo państwa. Członkostwo Polski w UE wywiera wielki wpływ na wymiar ochrony granicy państwowej RP, a tym samym zewnętrznej granicy UE. Masowe migracje ludności z państw trzecich i przeświadczenie o możliwości poruszania się bez kontroli w strefie Schengen, motywują do działania przestępczego. Jediną trudnością jest przekroczenie granicy, nakłada to obowiązek służb kontrolnych do wykrywania przestępczości transgranicznej. Istotna jest współpraca i wymiana informacji na szczeblu międzynarodowym. Współpraca na szczeblu międzynarodowym pozytywnie może kreować współczesne środki ochrony granicy Sojuszu, a realizacja przez państwa polityki granicznej podniesie poziom służb i skuteczności ich w realizacji zadań<sup>374</sup>.

## Bibliografia

1. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, nr 11, Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce, Warszawa 2012.
2. E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011.
3. Wawrzusiszyn A., *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2012.
4. Wachulak A., *Rola Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście ochrony zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, Szczurek T. (red.), *Militarne i niemilitarne aspekty bezpieczeństwa Polski w Unii Europejskiej*, wyd. WAT, 2014.

## Akty normatywne

5. Protokół do Traktatu Amsterdamskiego o włączeniu dorobku prawnego Schengen w poczet UE (Dz.U. z 2004r. nr 90, poz. 864/30).
6. Dyrektywa 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, (Dz.U.UE nr L 348/98 z 24.12.2008).
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52 przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz. U. UE 2009 L 168/24).
8. Rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające wspólny kodeks wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2008).

---

<sup>373</sup> Polityka migracyjna Polski-stan obecny i postulowane działania, Zespół do Spraw Migracji 2012, s. 51-55.

<sup>374</sup> A. Wachulak, *Rola Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście ochrony zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, s. 204 Szczurek T. (red.), *Militarne i niemilitarne aspekty bezpieczeństwa Polski w Unii Europejskiej*, wyd. WAT, 2014.



9. Komunikat Komisji Europejskiej odnośnie do priorytetów polityki zwalczania nielegalnej imigracji obywateli krajów trzecich (COM (2006) 402).
10. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2012, poz. 1650).
11. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008r Nr 69,poz. 415 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 20 maja 1971r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010r. Nr 46, poz.275 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 6 czerwiec 1997r.- Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.)
14. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589,z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z dnia 6 lipca 2012 Nr 679).
17. Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach.(Dz. U. z 28 lipca Nr 191 poz. 1133).
18. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2008r. w sprawie trybu sprawdzania lokalu przez funkcjonariusza Straży Granicznej (Dz. U. z 2008 Nr 236, poz.1648).
19. Porozumienie z dnia 7 maja 2010r. między Szefem Służby Celnej a Komendantem Głównym Straży Granicznej.
20. Porozumienie Nr 8 podpisana dnia 17 czerwca 2004r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Głównego Policji.
21. Porozumienie Między Komendantem Głównym Straży Granicznej a Głównym Inspektorem Transportu Drogowego z dnia 26 listopada 2007r. w sprawie współdziałania Straży Granicznej i Inspekcją Transportu Drogowego.
22. Porozumienie z dnia 12 lipca 2005r. między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej M.P. 2006 nr 3 poz. 46.
23. Polityka migracyjna Polski-stan obecny i postulowane działania, Zespół do Spraw Migracji, Warszawa 2012.

#### **Strony internetowe**

24. <http://www.iom.pl/item.aspx?id=12> dostęp 01.08.2014 r.
25. [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) dostęp 01.08.2014 r.

*Liczba znaków ze spacjami: 36456*

#### Informacje o autorze:

mgr Anna Wachulak  
Akademia Obrony Narodowej w Warszawie  
doktorantka  
e-mail: awachulak@gmail.com