

EMN
Europejska Sieć Migracyjna



Praktyczne aspekty zmniejszania skali nielegalnej migracji w Polsce

Raport krajowy za lata 2004 – 2010

Raport przygotowany przez
Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci
Migracyjnej w Polsce

ESM została powołana na podstawie Decyzji Rady WE/381/2008, a jej działalność jest współfinansowana ze środków Komisji Europejskiej.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
pełniące funkcję koordynatora Krajowego Punktu Kontaktowego
Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM),
otrzymuje środki finansowe
od Wspólnoty Europejskiej
przez Dyрекcję Generalną ds. Wewnętrznych Komisji Europejskiej
– w ramach programu Solidarność i zarządzanie
przepływami migracyjnymi. ESM została powołana
na mocy Decyzji Rady 2008/381/EC
w celu dostarczania aktualnych, obiektywnych,
wiarygodnych i porównawczych informacji
na temat migracji i azylu instytucjom Wspólnoty,
władzom i instytucjom Państw Członkowskich
oraz opinii publicznej, w celu wspierania procesu
kształtowania polityki w UE.

Kontakt:

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Departament Polityki Migracyjnej
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa
Email: esm@msw.gov.pl
<http://www.emn.gov.pl>

Spis treści

STRESZCZENIE RAPORTU	5
ROZDZIAŁ 1 CELE RAPORTU ORAZ ZASTOSOWANA METODOLOGIA PRACY	7
1.1 METODOLOGIA ZASTOSOWANA W RAPORCIE	7
1.2 PODSTAWOWE DEFINICJE	7
ROZDZIAŁ 2 POLITYKA I PODSTAWY PRAWNE W ZAKRESIE NIELEGALNEJ MIGRACJI	9
2.1 KRAJOWA POLITYKA I PRAWODAWSTWO DOTYCZĄCE NIELEGALNEJ MIGRACJI	9
2.2. RAMY INSTYTUCJONALNE	10
STRUKTURA STRAŻY GRANICZNEJ	11
ZADANIA STRAŻY GRANICZNEJ	12
ROZDZIAŁ 3 PRAKTYCZNE MECHANIZMY OGRANICZANIA ZJAWISKA NIELEGALNEJ MIGRACJI	21
3.1 PRZED-WJAZDEM: PRAKTYCZNE ŚRODKI OGRANICZANIA NIELEGALNEJ MIGRACJI	21
3.2 WJAZD: PODEJMOWANE PRAKTYCZNE ŚRODKI DO IDENTYFIKACJI I WYKRYWANIA NIELEGALNEJ MIGRACJI NA GRANICY PAŃSTWOWEJ	22
3.3 POBYT: PRZEDSIĘWZIĘTE PRAKTYCZNE ŚRODKI KONTROLI NIELEGALNEJ MIGRACJI NA TERYTORIUM PAŃSTWA	23
KATALOG SANKCJI ZWIĄZANYCH ZE STWIERDZENIEM NIELEGALNEGO WJAZDU I POBYTU CUDZOZIEMCA NA TERYTORIUM POLSKI	27
KRÓTKA CHARAKTERYSTYKA NIELEGALNEJ MIGRACJI	32
3.4 DROGI WYJŚCIA Z NIEREGULARNOŚCI	33
AKCJE REGULARYZACYJNE W POLSCE	33
POLITYKA POWROTOWA	34
POLITYKA WZGLĘDEM CUDZOZIEMCÓW, W PRZYPADKU TRUDNOŚCI Z WYKONANIEM DECYZJI O WYDALENIU	38
ROZDZIAŁ 4. WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA W OGRANICZANIU ZJAWISKA NIELEGALNEJ MIGRACJI	40
4.1. POROZUMIENIA O WSPÓŁPRACY	40
4.2 POZALEGISLACYJNE FORMY WSPÓŁPRACY Z KRAJAMI TRZECIMI	40
FORMY WSPÓŁPRACY Z KRAJAMI TRZECIMI W ZAKRESIE WYDALANIA IMIGRANTÓW PRZEBYWAJĄCYCH NIELEGALNIE	40
FORMY WSPÓŁPRACY Z KRAJAMI CZŁONKOWSKIMI UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE WYDALANIA PRZEBYWAJĄCYCH NIELEGALNIE OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH	41
4.3 WSPÓŁPRACA NA SZCZEBLU UNIJNYM ORAZ Z ORGANIZACJAMI MIĘDZYNARODOWYMI	43
ROZDZIAŁ 5. WPŁYW POLITYKI I PRAWODAWSTWA UE	45
ROZDZIAŁ 6. DANE STATYSTYCZNE	49
STATYSTYKI EUROSTAT	49
STATYSTYKI KRAJOWE	51

ODMOWY WJAZDU	54
LICZBA FAŁSZERSTW POSZCZEGÓLNYCH DOKUMENTÓW PODRÓŻY ORAZ STEMPLI KONTROLI GRANICZNEJ W POŁĄCZENIU Z TECHNIKĄ SFAŁSZOWANIA (SKALA I DYNAMIKA PRZESTĘPCZOŚCI)	55
LICZBA WNIOSKÓW O NADANIE STATUSU UCHODźCY	55
DOPROWADZENIA CUDZOZIEMCÓW	56
SPRAWDZENIA CUDZOZIEMCÓW	56
PRZEKAZANI W RAMACH DUBLIN II I W TRYBIE READMISJI	56
KONTROLA LEGALNOŚCI POBYTU	57
KONTROLA LEGALNOŚCI ZATRUDNIENIA	57
INNE DZIAŁANIA	58
SKALA NIELEGALNEJ MIGRACJI	59
<u>ROZDZIAŁ 7. ZAKOŃCZENIE</u>	60
<u>ZAŁĄCZNIKI</u>	62

Streszczenie raportu

Przeciwdziałanie nielegalnej migracji jest nie tylko jednym z priorytetów Unii Europejskiej, lecz także istotnym elementem kompleksowego podejścia do zagadnienia zarządzania migracjami na poziomie krajowym. Dlatego też granica Polski jest chroniona na całej długości, ze szczególnym uwzględnieniem granicy morskiej, lotniczej oraz lądowych odcinków granicy z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi i Ukrainą, stanowiących zewnętrzną granicę Unii Europejskiej i strefy Schengen. W wyznaczonych punktach na granicy zewnętrznej Straż Graniczna, jako główna instytucja właściwa w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji, dokonuje kontroli ruchu granicznego osób, środków transportu i towarów. Problematyką zwalczania nielegalnej imigracji, czyli wjazdu/pobytu cudzoziemca na terytorium danego państwa z naruszeniem przepisów tego państwa dotyczących przyjmowania cudzoziemców, żywo zainteresowane są w Polsce również inne służby/instytucje krajowe. Do głównych takich podmiotów można zaliczyć Urząd do Spraw Cudzoziemców, Policję oraz resort spraw zagranicznych.

Oszacowanie liczby nielegalnej imigracji jest bardzo trudnym zadaniem, gdyż z jednej strony mamy do czynienia ze zjawiskiem nieudokumentowanym, niemożliwym do prawidłowego zmierzenia, a drugiej strony, z niemożliwością zastosowania w pełnym wymiarze klasycznych metod zbierania danych w stosunku do nielegalnych migrantów. Żadna też z ocen administracji publicznej lub też ośrodków badawczych nie jest w stanie określić prawdziwych rozmiarów tego zjawiska, również ze względu na to, że Polska nadal stanowi dla większości nielegalnych migrantów głównie kraj tranzytowy na trasie ich podróży do kraju docelowej migracji. W większości dostępnych analiz i opracowań, skalę nielegalnej migracji w Polsce szacuje się między 50 000 do 300 000¹ osób. Tak duży przedział oceny tego zjawiska świadczy o niemożności określenia realnej liczby cudzoziemców o nieuregulowanym statusie prawnym. Biorąc jednak pod uwagę szereg czynników i danych (takich jak zakres legalnej migracji liczba ujawnionych nielegalnych przekroczeń granicy, szacunki nielegalnego pobytu niektórych dobrze udokumentowanych i rozpoznanych społeczności migrantów, a także rozmiarów przeprowadzonych abolicji pobytowych), które mają pośredni wpływ i znaczenie dla oceny zakresu nielegalnej migracji, można stwierdzić, iż Polska należy do nielicznych krajów europejskich o stosunkowo niewielkiej populacji nielegalnych migrantów. Według szacunków Ministerstwa Spraw wewnętrznych i Administracji liczba nielegalnych migrantów w Polsce wynosi kilkadziesiąt tysięcy, w tym około 15 tys. osób należy do społeczności wietnamskiej i ormiańskiej².

Do najczęściej odnotowywanych zagrożeń nielegalną migracją należy zaliczyć niezgodne z obowiązującymi przepisami przedłużanie pobytu cudzoziemców, posługiwanie się fałszywymi lub/i wyłudzonymi dokumentami, czy też podawanie nieprawdziwych danych osobowych utrudniających identyfikację cudzoziemca.

W ciągu ostatnich kilku lat na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie odnotowano też gwałtownego wzrostu liczby migrantów przebywających nielegalnie. Cele migracyjne cudzoziemców były realizowane zasadniczo w ramach istniejącego systemu legalizacji – poprzez udzielanie m.in. zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony oraz zezwoleń na osiedlenie, legalizacji pobytu i pracy w oparciu o rejestrację przez pracodawcę deklaracji o powierzeniu pracy cudzoziemcowi przez okres sześciu miesięcy w przeciągu kolejnych dwunastu miesięcy. Niemniej jednak do najczęściej odnotowywanych zagrożeń nielegalną migracją należy zaliczyć posługiwanie się fałszywymi dokumentami lub podawanie nieprawdziwych danych osobowych utrudniających identyfikację cudzoziemca. Należy także odnotować przypadki, w których cudzoziemcy ubiegają się o wizy lub tytuły pobytowe na podstawie fikcyjnych małżeństw zawartych z obywatelami polskimi, a także deklarując przyjazd w celu podjęcia pracy lub w celu odbycia studiów na polskich uczelniach, choć rzeczywista intencja ich przyjazdów jest inna.

Ustalenia dotyczące zwalczania tego zjawiska wskazują na potrzebę utrzymania oraz skutecznego egzekwowania obecnych przepisów z zakresu możliwości przeciwdziałania nadużyciom w postępowaniach związanych z wjazdem i pobytem na terytorium Polski. Konieczne wydaje się przeprowadzenie następujących działań:

¹ Informacja za raportem końcowym Projektu Clandestino.

² Raporty własne Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

- ✓ skuteczne wykorzystywanie instrumentów polityki wizowej do przeciwdziałania nielegalnej imigracji (ocena ryzyka imigracyjnego, konsultacje i wymiana informacji z instytucjami krajowymi oraz służbami konsularnymi innych państw, w szczególności strefy Schengen),
- ✓ ograniczanie kanałów nielegalnej imigracji (pozorni studenci, fikcyjne małżeństwa, cudzoziemcy wykorzystujący uproszczony system zatrudnienia wyłącznie w celu uzyskania prawa wjazdu do strefy Schengen), poprzez wzmocnienie współpracy i wymiany informacji pomiędzy instytucjami krajowymi, a także skuteczniejsze wykrywanie i karanie podmiotów ułatwiających nielegalną imigrację,
- ✓ upowszechnianie informacji w krajach pochodzenia o możliwościach migracji legalnej przy jednoczesnym wskazaniu skutków naruszenia przepisów prawa imigracyjnego,
- ✓ skracanie czasu wykonania decyzji wydalenionych, w szczególności w przypadku małoletnich osadzonych w ośrodkach strzeżonych oraz stworzenie małoletnim możliwie najkorzystniejszych warunków, przede wszystkim w zakresie dostępu do edukacji i ochrony zdrowia,
- ✓ zawieranie kolejnych umów o readmisji i usprawnianie ich realizacji, przy jednoczesnym promowaniu dobrowolnych powrotów imigrantów przebywających nielegalnie na terytorium Polski.

Powyżej wskazane oraz i inne elementy sprawnie oraz efektywnie realizowanej polityki migracyjnej przeciwdziałającej nielegalnej migracji i zmniejszającej jej skalę wskazane zostały w przyjętym na posiedzeniu międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji w dniu 20 lipca 2011 roku dokumencie „Polityka migracyjna Polski - stan aktualny i postulowane działania”. Realizacja zaproponowanych kierunków działań przez polski rząd, w tym opracowanie nowej ustawy o cudzoziemcach oraz przyjęcie odrębnej ustawy o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³, może wzmocnić jeszcze funkcjonujący obecnie system zarządzania granicą państwową.

³ Informacja dostępna np. na stronie polskiego punktu kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej http://www.emn.gov.pl/portal/esm/704/8953/Akcja_regularyzacyjna_w_Polsce.html oraz http://www.emn.gov.pl/portal/esm/704/8951/Zalozenia_do_projektu_ustawy_cudzoziemcach.html. Ustawa z dnia 28 lipca 2011 roku 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 2011 r., Nr 191, poz. 1133).

Rozdział 1 Cele raportu oraz zastosowana metodologia pracy

1.1 Metodologia zastosowana w raporcie

Głównym celem prezentowanego raportu jest podjęcie próby uporządkowania wiedzy na temat polityki państwa względem nielegalnej migracji cudzoziemców, zarysowania ogólnej organizacji systemu zarządzania granicą państwową oraz prawodawstwa migracyjnego w tym zakresie. Zawarte w raporcie informacje obejmują przegląd prawnych i organizacyjnych podstaw przeprowadzania w Polsce kontroli legalności pobytu i pracy, a także realizowania powrotu cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski.

Niniejszy raport został przygotowany przez polski Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK) Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM)⁴ zlokalizowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Główny wkład pracy nad niniejszym raportem został wniesiony przez Straż Graniczną, do działań której należy prowadzenie zadań związanych z ochroną granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, w tym walka z nielegalną migracją. Został on oparty przede wszystkim na źródłach własnych Straży Granicznej. Przy pisaniu ww. raportu korzystano także z analiz przekazanych przez ośrodki naukowe zajmujące się problematyką nielegalnej migracji i żywo zainteresowane wypracowaniem rekomendacji w tej kwestii. Podstawowe źródło informacji stanowiły istniejące bazy danych (tzn. raporty z przeprowadzonych działań i statystyki) instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie badań statystycznych oraz monitorowanie sytuacji na granicy państwowej (Straż Graniczna).

Polski raport stanowi jednocześnie wkład do Raportu syntetyzującego wiedzę na ten temat posiadaną w państwach tworzących Europejską Sieć Migracyjną. Grupę odbiorców niniejszego opracowania stanowią Krajowe Punkty Kontaktowe Europejskiej Sieci Migracyjnej, Komisja Europejska, twórcy polityki zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, krajowe instytucje wykonawcze oraz społeczeństwo – organizacje pozarządowe, instytuty badawcze oraz inne zainteresowane podmioty. Raport oferuje czytelne, odpowiednio rozmieszczone, łatwe do odnalezienia dane wszystkim osobom zainteresowanym uzyskaniem informacji związanych z problematyką nielegalnej migracji. Jednocześnie, w celu zachowania przejrzystości oraz w wyniku ustalonych ograniczeń dotyczących objętości niniejszego raportu, pominięto pewne prawne oraz/lub proceduralne niuanse.

Ponieważ istotną cechą zarówno Raportów Krajowych, jak i Raportu Syntetycznego jest ich aktualność, raport zawiera najnowsze dostępne dane dotyczące liczby cudzoziemców nielegalnie przekraczających granicę Polski, kierunków migracji oraz projektowane działania ustawodawcze w zakresie walki z nielegalną migracją. Informacje zamieszczane w polskim Raporcie Krajowym odnoszą się do polskich ram prawnych według stanu na dzień 31 sierpnia 2011 roku, w szczególności do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach⁵ i ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁶.

1.2 Podstawowe definicje

Mając na względzie przejrzystość i czytelność niniejszego dokumentu dla szerokiego grona odbiorców, w dalszej części rozdziału przedstawione zostały podstawowe definicje wykorzystanych w raporcie pojęć: nielegalna migracja, nieregularny migrant, nielegalne zatrudnienie cudzoziemców.

Według przyjętych definicji⁷ nielegalna imigracja jest najczęściej określana jako wjazd lub pobyt cudzoziemca na terytorium danego państwa z naruszeniem przepisów tego państwa dotyczących

⁴ Polski KPK składa się obecnie z przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Krajowy Koordynator), Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Straży Granicznej oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

⁵ t. j. Dz.U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694.

⁶ Dz.U. z 2006 r., Nr 144, poz. 1043.

⁷ Tożsamych również z definicją nielegalnej migracji wskazaną w słowniku pojęć migracyjnych oraz zasobu słów przygotowanego przez Europejską Sieć Migracyjną (EMN Glossary dostępnego na stronie internetowej

przyjmowania cudzoziemców. W polskim ustawodawstwie stosuje się nazwę opisową: przebywający bez zezwolenia na pobyt. Zgodnie z art. 3 pkt 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE nr L 348/98 z 24.12.2008 r.) termin „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”. Powyższa definicja obejmuje zarówno cudzoziemców, którzy wjechali nielegalnie na terytorium danego państwa i następnie przebywali nielegalnie, jak i takich cudzoziemców, których wjazd był wprawdzie legalny, natomiast później – na skutek niewystąpienia o przedłużenie zezwolenia pobytowego lub też odmowę wydania takiego zezwolenia – pozostali na terytorium danego państwa bez odpowiedniego tytułu prawnego.

W niektórych opracowaniach polskie urzędy stosują także nazwę „nieregularny migrant” (wyklucza się przy tym możliwość stosowania zwrotu „regularny migrant”), co jest dopuszczalne, jednak bardziej poprawną wydaje się być forma: „migranci o nieuregulowanym statusie”. Często pojęcie nieregularnego imigranta⁸ jest używane w odniesieniu do cudzoziemca, który wprawdzie posiada podstawę prawną do pobytu na terytorium danego państwa, ale rzeczywisty cel pobytu jest inny, niż deklarowany (np. posiada wizę turystyczną/studencką, a w rzeczywistości wykonuje pracę lub też wykorzystuje posiadany dokument w celu tranzytu do innego kraju członkowskiego UE, itp.).

W tym kontekście należy wskazać, że w polskich przepisach (w art. 2 pkt 13 i 14 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy)⁹ zawarta została definicja „nielegalnego zatrudnienia” oraz „nielegalnej innej pracy zarobkowej”, jak również „nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemca”. We wskazanym artykule stwierdza się, że nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca ma miejsce wówczas, gdy dany migrant *nie posiada ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego go do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub którego podstawa pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie uprawnia do wykonywania pracy, lub który wykonuje pracę bez zezwolenia, w przypadkach gdy jest ono wymagane, lub na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem art. 88i, lub bez zawarcia wymaganych umów o pracę albo umów cywilnoprawnych*. Wskazano także te elementy, które charakteryzują sytuację nielegalnego zatrudnienia migranta, a więc:

- a) zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków,
- b) niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego,
- c) podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy,
- d) powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi nieposiadającemu zezwolenia na pracę, w przypadkach, gdy jest ono wymagane, lub powierzenie wykonywania pracy na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem wskazanych w art. 88i ustawy z 2004 roku przypadków zachowania ważności zezwolenia na pracę.

W niniejszym raporcie zastosowano szerokie rozumienie pojęcia nielegalnej imigracji, migranta nieregularnego (migranta o nieuregulowanym statusie) obejmujące wszystkie z wyżej wskazanych definicji.

<http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do>.

⁸ W powszechnym użyciu wciąż jest jednak określenie nielegalny migrant. Powyższe problemy terminologiczne wynikają z faktu, że w ostatnich latach sformułowanie „nielegalny migrant” jest uznawane za niepoprawne politycznie.

⁹ j. t. Dz. U. z 2008r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.

Rozdział 2 Polityka i podstawy prawne w zakresie nielegalnej migracji

2.1 Krajowa polityka i prawodawstwo dotyczące nielegalnej migracji

Problematyka przeciwdziałania nielegalnej imigracji jest uregulowana w następujących krajowych aktach prawnych:

- ✓ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (*j.t.* Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694);
- ✓ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2006, Nr 234, poz. 1695 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006, Nr 144, poz. 1043 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (*j. t.* Dz.U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415, z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń (*j.t.* Dz.U. z 2007r., Nr 109, poz. 756 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz. U. z 1996r., Nr 88, poz. 553, z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (*j.t.* Dz.U. z 2005 r., Nr 234, poz. 1997, z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2007r., Nr 89, poz. 589, z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 2 lipca 1994 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010r., Nr 220, poz. 1447).

Problematykę migracyjną na szczeblu ustawowym regulują także akty wykonawcze do tych ustaw (tj. rozporządzenia), wydane przede wszystkim przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Spraw Zagranicznych.

Wymienione akty prawne regulują kompleksowo kwestie zasad wjazdu cudzoziemców do Polski (tj. m.in. warunków wymaganych do legalnego przekroczenia granicy państwowej, w tym niezbędnych dokumentów – z wizami włącznie, organów właściwych do ich wydawania oraz procedury ich uzyskiwania), pobytu cudzoziemców w Polsce (tj. m.in. rodzajów zezwoleń na zamieszkanie w Polsce, organów właściwych do ich wydawania oraz procedury ich uzyskiwania) oraz przymusowego powrotu cudzoziemców – wydalenia (tj. okoliczności świadczących o naruszeniu zasad pobytu, skutkach prawnych wydalenia oraz organów właściwych w postępowaniu o wydalenie).

Z powyższych przepisów wynika, iż wiele instytucji państwowych ma wpływ na kształt działań państwa w tym zakresie, a Straż Graniczna jest – obok Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Państwowej Inspekcji Pracy, wojewodów i Policji – jednym z głównych elementów funkcjonującego w Polsce systemu zarządzania migracją. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, instytucjami właściwymi do stwierdzenia naruszenia zasad legalności pobytu są przede wszystkim Straż Graniczna, Policja, także Urząd do Spraw Cudzoziemców i wojewodowie – w zakresie prowadzonych postępowań.

Straż Graniczna w przypadku stwierdzenia faktu nielegalnego pobytu cudzoziemca podejmuje działania skutkujące wydaniem decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia przez niego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wnioskuje o wydanie przez wojewodę decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli jest to niezbędne równolegle kierowany jest przez ten organ wniosek o umieszczenie cudzoziemca do czasu realizacji wydalenia w

strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia. Wydalenia takie odbywają się poprzez doprowadzenie przez Straż Graniczną cudzoziemca do granicy (lub w przypadku wydaleń drogą lotniczą lub morską do granicy kraju pochodzenia cudzoziemca). Poza sankcjami wynikającymi z decyzji administracyjnych, w postaci zakazu wjazdu przez okres 1 roku (w przypadku wydania wobec cudzoziemca decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Polski) i 3 lub 5 lat (w przypadku wydania wobec cudzoziemca decyzji o wydaleniu) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen, istnieje możliwość nakładania na cudzoziemców – m.in. przez Straż Graniczną – kary grzywny w postaci mandatów karnych, za popełnienie wykroczeń określonych w ww. ustawach.

W latach 2005-2007 polskie prawodawstwo regulujące zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uległo modyfikacji przede wszystkim pod kątem implementacji wspólnotowego dorobku prawnego w tym zakresie. Ponadto z dniem 21 grudnia 2007 roku Polska rozpoczęła pełne stosowanie *acquis* Schengen, w odniesieniu do zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z postanowieniami Konwencji Wykonawczej z dnia 19 czerwca 1990 roku do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach oraz Rozporządzenia WE nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 roku ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks Graniczny Schengen).

Nowelizacja ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 roku) wprowadziła szereg zmian dotyczących zadań i uprawnień organów Straży Granicznej w zakresie odnoszącym się do wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (np. Straż Graniczna uzyskała prawo do wykonywania samodzielnie kontroli zatrudnienia cudzoziemców i prowadzonej przez cudzoziemców działalności gospodarczej). Wcześniej - od lipca 2007 roku - prawo do prowadzenia kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Polski uzyskała Państwowa Inspekcja Pracy. Do zadań tej instytucji należy teraz, obok nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, także kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców. W oparciu o treść art. 14 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy instytucja ta przy realizacji swoich zadań współdziała w szczególności z organami nadzoru i kontroli nad warunkami pracy, Policją, Strażą Graniczną, urzędami skarbowymi i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, a także organami samorządu terytorialnego¹⁰. W dniu 8 listopada 2010 roku, Państwowa Inspekcja Pracy oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych podpisały jeszcze dodatkowe porozumienie w sprawie wspólnego przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu. Umowa zakłada, że podczas prowadzonych kontroli obie instytucje będą wzajemnie informować się, czy pracodawcy zatrudniają pracowników zgodnie z prawem.

2.2. Ramy instytucjonalne

Stosownie do art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach, organy Straży Granicznej i Policji sprawują kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców i wojewoda mogą sprawować kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców (art. 85 ust. 1a oraz 1b w/w ustawy). Ramy współpracy wskazanych instytucji zawarte zostały w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2009 roku w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Na tej podstawie upoważnieni pracownicy przeprowadzający kontrolę mogą żądać okazania przez cudzoziemca m.in. dokumentów i zezwoleń uprawniających cudzoziemca do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 85 ust. 2 w/w ustawy)¹².

¹⁰ Art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy - Dz. U. Nr 89, poz. 589.

¹¹ Dz.U. z 2009 roku Nr 207, poz.1600.

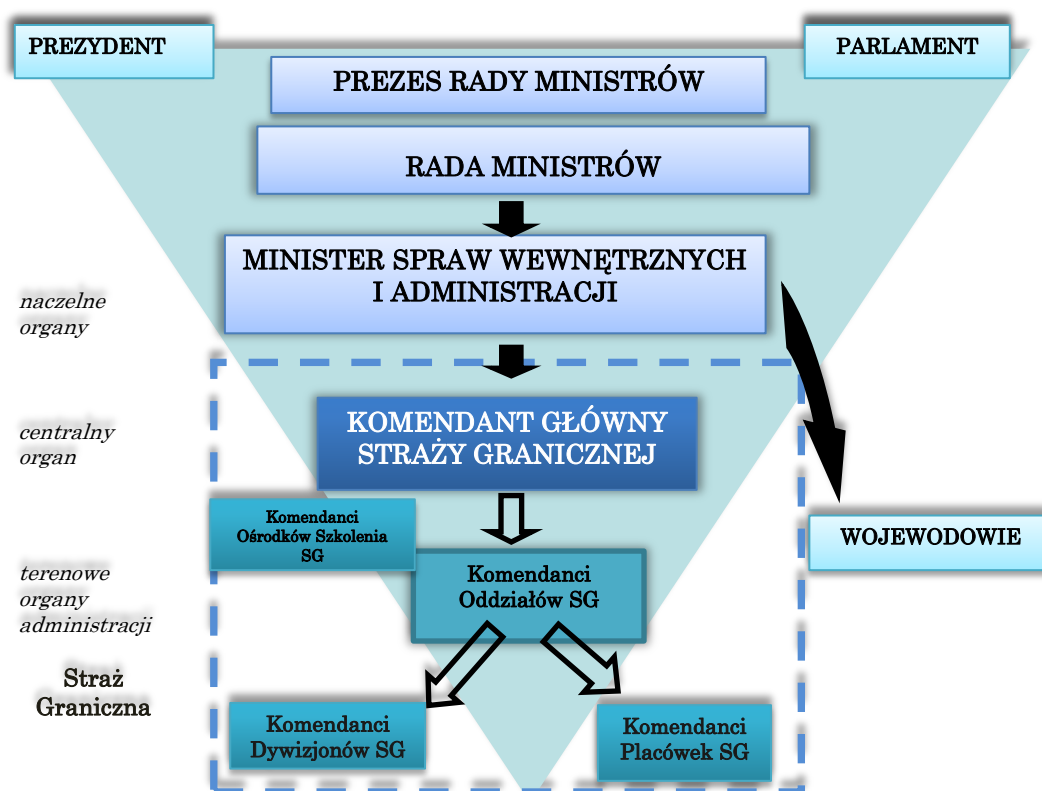
¹² Cudzoziemiec poddany kontroli jest także obowiązany udostępnić zezwolenie na pracę (art. 85 ust. 23 oraz art. 86 ust. 1

Niemniej jednak w Polsce wiodącą służbą, która jest odpowiedzialna za przeciwdziałanie i zwalczanie nielegalnej migracji jest Straż Graniczna¹³. Powyższe wynika z zadań i uprawnień powierzonych Straży Granicznej a określonych w ustawie o Straży Granicznej oraz w szczegółowych aktach prawnych, dotyczących funkcjonowania ww. formacji oraz innych kwestii związanych z problematyką migracji. To z kolei przekłada się na treść dokumentów strategicznych, określających m.in. główne działania Straży Granicznej na lata 2009-2015, czyli „Koncepcja funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015”. Koncepcja ta znajduje swoje odzwierciedlenie również w dokumentach przyjmowanych na szczeblu rządowym (Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007 – 2013).

Struktura Straży Granicznej

Straż Graniczna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją utworzoną do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego (art. 1 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej), gdzie Komendant Główny Straży Granicznej jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wykonuje swoje obowiązki przy pomocy podległego mu urzędu - Komendy Głównej Straży Granicznej.

Schemat 1: Straż Graniczna (SG) w strukturze polskich organów państwowych



Źródło: Opracowanie własne Komendy Głównej Straży Granicznej

w/w ustawy).

¹³ Straż Graniczna rozpoczęła działalność w dniu 16 maja 1991 roku na mocy ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 z późn. zm.). Została ona utworzona w miejsce rozformowanych Wojsk Ochrony Pogranicza. Zgodnie z ustawą, jest formacją jednolitą, uzbrojoną i umundurowaną, utworzoną do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz do organizowania i prowadzenia kontroli ruchu granicznego. Ze względu na przyznane uprawnienia, Straż Graniczna ma charakter formacji policyjnej. Ustawa określa nie tylko jej zadania, zakres kompetencji, organizację, ale także pragmatykę służbową funkcjonariuszy Straży Granicznej. Od momentu powstania zakres zadań formacji był systematycznie rozszerzany, przede wszystkim w obszarze działań związanych ze zwalczaniem szeroko rozumianej przestępczości granicznej i nielegalnej migracji.

Komendanci placówek Straży Granicznej są uprawnieni m.in. do wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy Rzeczypospolitej Polskiej, w tym m.in. wiz (lecz tylko w uzasadnionych przypadkach) oraz przepustek dla marynarzy.

Wydają również decyzje administracyjne związane z przekraczaniem granicy państwowej, w tym:

- ✓ o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- ✓ o określeniu czasu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpowiednio do ilości posiadanych przez niego środków finansowych;
- ✓ o unieważnieniu/cofnięciu wizy;
- ✓ o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zadania Straży Granicznej

Do podstawowych zadań Straży Granicznej należy m.in.:

- ✓ ochrona granicy państwowej na odcinkach tzw. granicy „zielonej”, „niebieskiej” i w przejściach granicznych. Ochrona ma na celu eliminowanie przypadków przekroczeń granicy państwowej wbrew przepisom, dokonywania przemytu (m.in. kradzionych samochodów, broni, amunicji, materiałów niebezpiecznych, narkotyków, dóbr kultury) oraz przestępstw i wykroczeń skarbowych (przebyt towarów akcyzowych);
- ✓ organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego (w tym kontroli dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy) oraz wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy (w tym wiz);
- ✓ zwalczanie przestępczości - rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- ✓ wydawanie decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemcom (m.in. z powodu braku dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu w Polsce, braku środków finansowych wystarczających do pokrycia kosztu pobytu i przejazdu, niezgodności rzeczywistego celu wjazdu z deklarowanym, figurowania na liście osób niepożądanych). Straż Graniczna prowadzi też kontrolę legalności pobytu cudzoziemców przebywających na terenie Polski;
- ✓ zapobieganie transportowaniu bez zezwolenia, wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych;
- ✓ ochrona szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości Straży Granicznej oraz prowadzenie czynności w celu rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem;
- ✓ sprawowanie nadzoru polskich obszarów morskich oraz obserwacja ruchu powietrznego na niskich wysokościach (w ramach współpracy z Siłami Powietrznymi Sił Zbrojnych);
- ✓ kontrola legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom.

Ponadto Straż Graniczna odpowiada za realizację następujących zadań:

- ✓ wypełnianie zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w UE/Schengen (przyjmowanie i przekazywanie osób, wymiana informacji) oraz umów bilateralnych (wspólne patrole, współpraca graniczna);
- ✓ prowadzenie współpracy międzynarodowej z organami i instytucjami właściwymi w sprawach ochrony granic państwowych;
- ✓ administrowanie granicą państwową Rzeczypospolitej Polskiej,
- ✓ gotowość do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicy wewnętrznej UE/Schengen.

Straż Graniczna w latach 1991-2010 ulegała przekształceniom z formacji granicznej typu militarnego w formację graniczno-imigracyjną, posiadającą uprawnienia policyjne. Skuteczność realizacji zadań została poddana ocenie przez misje ewaluacyjne instytucji UE, a także dwukrotnej, praktycznej weryfikacji: po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (z dniem 1 maja 2004 roku) oraz po rozpoczęciu stosowania przez Polskę pełnej realizacji dorobku Schengen (z dniem 21 grudnia 2007 roku).

Po przystąpieniu Polski do pełnej realizacji *acquis* Schengen sposób realizacji zadań przez Straż Graniczną na odcinkach granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej uległ zasadniczym zmianom. Priorytetowym zadaniem realizowanym na granicy zewnętrznej UE/Schengen jest obecnie ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego. Natomiast na granicy wewnętrznej i na terytorium kraju Straż Graniczna prowadzi działania ukierunkowane na zwalczanie nielegalnej migracji, poprzez kontrolę legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców oraz spełniania przez nich warunków pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Prowadzi również działania zmierzające do przeciwdziałania przekraczaniu granicy państwowej wbrew przepisom, ale są one realizowane poprzez mobilne patrole i odejście od bezpośredniej ochrony granicy.

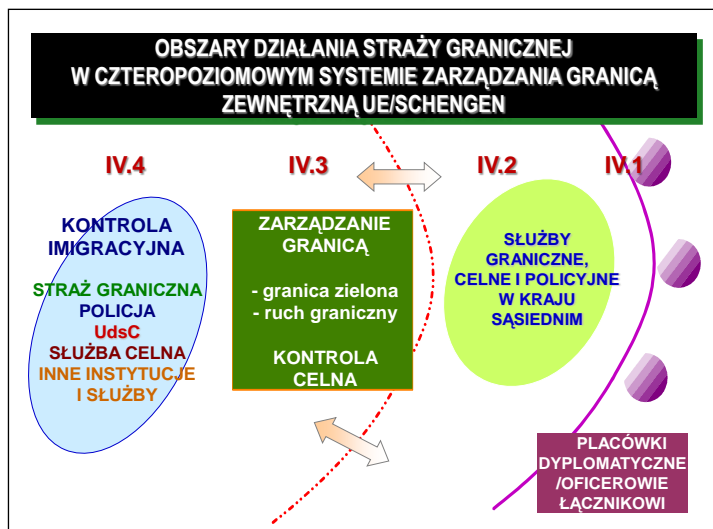
Granice polsko-rosyjska, polsko-białoruska, polsko-ukraińska oraz pas wód terytorialnych, a także lotniska międzynarodowe od 1 maja 2004 roku zyskały charakter zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Po wejściu Rzeczypospolitej Polskiej do strefy Schengen, jej przekroczenie umożliwia podróż bez dalszych kontroli granicznych przez wszystkie kraje strefy Schengen.

Granica Rzeczypospolitej Polskiej jest chroniona na całej długości, ze szczególnym uwzględnieniem granicy morskiej oraz lądowych odcinków granicy z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi i Ukrainą, stanowiących granicę zewnętrzną Unii Europejskiej i strefy Schengen. Ochrona granic zewnętrznych nakłada więc na Polskę bardzo odpowiedzialne zadanie zagwarantowania bezpieczeństwa wszystkich Państw Członkowskich przed zagrożeniami ze strony niepożądanych na terytorium UE osób i towarów, przy jednoczesnym utrzymywaniu dobrosąsiedzkich kontaktów z państwami pozostającymi poza Unią Europejską. Jednocześnie w wyznaczonych przejściach granicznych na granicy zewnętrznej UE/Schengen dokonywana jest kontrola ruchu granicznego osób, środków transportu i towarów.

Z uwagi na członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (od 1 maja 2004 roku) oraz strefie Schengen (od 21 grudnia 2007 roku) skuteczność systemu ochrony granicy państwowej Polski¹⁴, który oparty jest na współdziałaniu wszystkich polskich służb porządku publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem roli Straży Granicznej, wpływa na bezpieczeństwo nie tylko naszego kraju, lecz również pozostałych Państw Członkowskich UE. Ze względu na złożoność ww. sytuacji system ochrony granicy państwowej jest dostosowany do **czteropoziomowego systemu zarządzania bezpieczeństwem granicy zewnętrznej Unii Europejskiej**, stosowanym również w pozostałych państwach członkowskich UE. Model ten, opracowany w 2002 roku na potrzeby systemu zarządzania granicami zewnętrznymi UE, wyodrębnia cztery komplementarne strefy ochrony granicy, które skazane zostały na załączonym poniżej rysunku.

¹⁴ Drogowe, kolejowe i rzeczne przejścia graniczne oraz rodzaje ruchu dozwolonego w tych przejściach ustala się w umowach międzynarodowych. Rzeczpospolita Polska ma podpisane umowy w sprawie przejść granicznych ze wszystkimi państwami sąsiednimi. Obowiązujące do grudnia 2007 roku przepisy umów w sprawie przejść granicznych z sąsiadami - państwami członkowskimi UE nie zostały wypowiedziane, jednak zgodnie z art. 20 Kodeksu Granicznego Schengen, przekraczanie granicy wewnętrznej jest dozwolone w każdym miejscu, bez dokonywania odprawy granicznej, bez względu na obywatelstwo. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oraz rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej w pobliżu granicy z sąsiednimi państwami UE przyczyniły się do ułatwienia przekraczania granicy wewnętrznej. Natomiast na granicy zewnętrznej Schengen zlokalizowane są drogowe, kolejowe oraz morskie i lotnicze przejścia graniczne. Morskie i lotnicze przejścia obsługują również ruch wewnętrzny Schengen.

Schemat 2: Czteropoziomowy system zarządzania bezpieczeństwem granicy zewnętrznej Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne Komendy Głównej Straży Granicznej

Kierunki (cele) działań Straży Granicznej w każdym z czterech poniżej omówionych poziomów systemu zarządzania granicą zewnętrzną UE/Schengen (IV.1-IV.4) mają na celu wzmocnienie bezpieczeństwa Państwa oraz skuteczną realizację obowiązków Polski, wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej i strefie Schengen.

POZIOM IV.1

W ramach Systemu Informacji Wizowej Straż Graniczna współpracuje z polskimi służbami konsularnymi Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie konsultowania wniosków wizowych. Uczestniczy także w pracach sieci oficerów łącznikowych do spraw migracji.

Więcej informacji w zakresie konsultacji krajowych i między państwami członkowskimi UE w procesie udzielania wiz w rozdziale trzecim.

POZIOM IV.2

Straż Graniczna współpracuje i współdziała ze służbami granicznymi, policyjnymi i imigracyjnymi krajów sąsiadujących z Polską, nie będących państwami członkowskimi UE. Stanowi to czynnik wzmacniający skuteczność ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego przez Straż Graniczną, czym przyczynia się do wzrostu bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE/Schengen oraz bezpieczeństwa Polski.

Współpraca ta stwarza również możliwość prowadzenia działań o charakterze szkoleniowym i promującym rozwiązania Unii Europejskiej w obszarze ochrony granic poprzez realizację projektów pomocowych.

POZIOM IV.3

System ochrony odcinków granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Federacją Rosyjską, Republiką Białoruś oraz Ukrainą, a także odcinka morskiego i lotniczego, stanowi fragment systemu ochrony granic zewnętrznych UE oraz strefy Schengen.

Celem funkcjonowania systemu ochrony odcinków granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej jest ochrona Państwa i jego terytorium, a także innych państw UE przed przestępczością związaną z przekraczaniem granicy przez ludzi, środki transportu i towary, w sprzeczności z obowiązującymi przepisami (tzw. przestępczość „transgraniczna”). W warunkach pełnego stosowania dorobku Schengen, skuteczna ochrona polskiego odcinka granicy zewnętrznej wpływa nie tylko na wzrost bezpieczeństwa na terytorium Polski, lecz również terytorium innych krajów UE, w tym państw, które zniosły kontrolę graniczną na granicy z Polską (Niemcy, Czechy, Słowacja, Litwa).

Ochrona granicy państwowej Polski, stanowiącej granicę zewnętrzną UE oraz kontrola ruchu osób, środków transportu i (w zakresie właściwości ww. formacji) towarów przez te odcinki, ma

charakter kompleksowy, zgodny z czterostopniowym modelem UE. Istotnym warunkiem skutecznej realizacji zadania priorytetowego formacji jest współdziałanie z innymi służbami granicznymi oraz służbami bezpieczeństwa publicznego w zakresie ich właściwości. Wzmocnieniem skuteczności działań realizowanych na granicy zewnętrznej (ochrony granicy i odpraw granicznych), zgodnie z przyjętą strategią działania, są jednostki organizacyjne Straży Granicznej oddalone od granicy, prowadzące działania uzupełniające poza strefą nadgraniczną (tzw. działania kompensacyjne).

W tym względzie należy wyróżnić także ścisłą współpracę Straży Granicznej z, działającą od 2005 roku, Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Unii Europejskiej (Frontex), z siedzibą w Warszawie. Stanowi ona narzędzie, które wykorzystywane jest w celu zwiększenia skuteczności działań w ochronie odcinków granicy Polski, stanowiących granicę zewnętrzną UE/Schengen. Straż Graniczna ochrania jeden z najdłuższych odcinków lądowej granicy zewnętrznej, dlatego dobra współpraca z Agencją stanowi istotny czynnik wspierający realizację zadań tej formacji. Aktywność Straży Granicznej we współpracy z Agencją oraz realizacja jej merytorycznych działań zwiększa też pozytywny wizerunek Polski, jako kraju skutecznie realizującego własne obowiązki w ochronie granicy zewnętrznej UE, skutecznego w wykonywaniu wspólnej polityki migracyjnej UE, a także – w ramach zasady solidarności, wspierającego ochronę innych, bardziej zagrożonych odcinków granic zewnętrznych¹⁵.

POZIOM IV.4

Zapobieganie nielegalnej migracji stanowi strategiczne zadanie Straży Granicznej, która zgodnie z zaakceptowaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz zatwierdzoną przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w dniu 24 września 2009 roku „*Koncepcją funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015*” do 2015 roku stanie się wiodącą polską służbą imigracyjną, wyspecjalizowaną w zwalczaniu nielegalnej migracji w szczególności poprzez kontrolę legalności pobytu, zatrudnienia cudzoziemców oraz prowadzenia przez nich działalności gospodarczej.

Straż Graniczna zadania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej realizuje we współdziałaniu z innymi służbami bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa Państwa (Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Celna) oraz instytucjami wchodzącymi w skład polskiego systemu imigracyjnego (Urząd do Spraw Cudzoziemców, urzędy wojewódzkie).

Kierunki działań na terytorium kraju są następujące:

I. Kontrola legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców oraz prowadzenia przez nich działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Kontrola legalności zatrudnienia cudzoziemców i prowadzenia przez nich działalności gospodarczej umożliwia skuteczną, kompleksową realizację kontroli legalności pobytu cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej, a także daje narzędzia przeciwdziałania organizowaniu nielegalnej imigracji pod pozorem działalności gospodarczej.

Skuteczna kontrola legalności pobytu cudzoziemców, zatrudniania cudzoziemców oraz prowadzenia przez cudzoziemców działalności gospodarczej jest ukierunkowana wynikami rozpoznania, informacjami wyprzedzającymi oraz wynikami analizy ryzyka. Uwzględnia również stałą, bieżącą współpracę i/lub współdziałanie z innymi właściwymi służbami i instytucjami, funkcjonującymi w polskim systemie imigracyjnym.

Straż Graniczna wykonuje również inne czynności zlecane przez uprawnione organy (w tym głównie wojewodów), do których zaliczyć można:

- ✓ przeprowadzanie wywiadu środowiskowego,
- ✓ ustalanie miejsca pobytu małżonka lub innego członka rodziny cudzoziemca, a także osoby, z którą cudzoziemca łączy więzi o charakterze rodzinnym,
- ✓ sprawdzanie lokalu wskazanego przez cudzoziemca jako miejsce jego pobytu.

¹⁵ Więcej informacji w pktcie 4.3 niniejszego raportu.

Z reguły jest to jeden z elementów procedury administracyjnej w procesie legalizacji pobytu cudzoziemców, który ma między innymi przeciwdziałać próbom wyłudzenia tytułów/zezwoleń pobytowych. W latach 2009-2010 funkcjonariusze Straży Granicznej wykonywali średnio około 60 tys. takich sprawdzeń rocznie (realizowanych na terenie całego kraju, również w znacznej odległości od siedzib jednostek organizacyjnych Straży Granicznej), w tym w 2009 roku: 45.830 opinii w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt i 11.201 wywiadów środowiskowych, a w 2010 roku 44.803 opinie w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt i 16.168 wywiadów środowiskowych.

II. Zabezpieczanie działań wobec cudzoziemców podlegających wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Działania zabezpieczające powrót cudzoziemców, wobec których właściwe organy wydały decyzje administracyjne nakazujące opuszczenie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są podstawowym elementem w systemie przeciwdziałania i zwalczania zjawiska nielegalnej migracji. Charakter tych działań jest ukierunkowany na jak najszybszy powrót nielegalnych imigrantów do kraju pochodzenia lub stałego pobytu. W tym celu stosuje się elementy wspomagające i ułatwiające samodzielny powrót cudzoziemca (poprzez wydanie w stosunku do cudzoziemca zobowiązania do opuszczenia terytorium Polski, objęcia cudzoziemca programem dobrowolnych powrotów), jak również, jeżeli nie jest to możliwe, środki organizacyjno-techniczne umożliwiające skuteczne przeprowadzenie powrotów przymusowych (czyli głównie umieszczenie danego cudzoziemca w areszcie lub ośrodku w celu wydalenia).

III. Przekazywanie oraz przyjmowanie osób do/z innych państw obszaru Schengen

Przyjmowanie i przekazywanie osób w wyznaczonych do tego punktach na granicy między państwami obszaru Schengen stanowi element właściwego zabezpieczenia zjawiska przepływu osób po zniesieniu kontroli granicznej. Do tego celu ustanowiono stosowne podstawy prawne w postaci umów o przyjmowaniu i przekazywaniu osób, zwanych umowami o readmisji. Jednocześnie, dla przeciwdziałania zjawisku nadużywania procedur ubiegania się o status uchodźcy na terytorium państw Unii Europejskiej, ustanowiono instrument wspólnotowy w postaci rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lutego 2003 roku ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o status uchodźcy złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego. Realizacja tych celów wymaga niezbędnej struktury organizacyjno-technicznej w formie ustanowionych punktów do przekazywania osób.

IV. Działania prowadzone na szlakach komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym

Zgodnie z „*Koncepcją funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015*” działania prowadzone przez Straż Graniczną na szlakach komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym są ukierunkowane na realizację zadania, określonego w *ustawie o Straży Granicznej*, z priorytetowym ukierunkowaniem na przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz nielegalnej migracji.

Straż Graniczna realizuje swoje zadanie na szlakach komunikacyjnych we współpracy i współdziałaniu z innymi służbami (Policja, Inspekcja Transportu Drogowego), w ramach ogólnopolskiego systemu bezpieczeństwa, zgodnie z przyjętymi strategiami i programami działania. Obecność formacji na szlakach komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym jest związana z działaniami realizowanymi w ramach czwartego poziomu systemu zarządzania granicą zewnętrzną UE/Schengen, co ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo Państwa.

Oprócz działań kontrolnych, w oparciu o jednostki organizacyjne Straży Granicznej wzdłuż szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym, rozwinięto rozpoznanie, ukierunkowane na przestępczość, której zwalczanie pozostaje we właściwości formacji, a także przeciwdziałanie nielegalnej migracji. Informacje pozyskane m.in. w wyniku rozpoznania są wykorzystywane w celu kierowania działań patrolowych i kontrolnych, wykonywanych na szlakach.

Dokonywanie kontroli cudzoziemców przemieszczających się szlakami komunikacyjnymi (drogowymi, kolejowymi, rzecznyymi oraz przez lotniska) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącym terytorium obszaru Schengen, jest jednym z głównych środków kompensacyjnych zniesienia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych UE/Schengen. Lepsze ukierunkowanie tych działań umożliwi skuteczne zwalczanie przestępstw i wykroczeń wskazanych w ustawie o cudzoziemcach i innych ustawach, składających się na zjawisko nielegalnej imigracji.

V. Udział we współpracy policyjnej i wymianie informacji

Po przystąpieniu przez Polskę do strefy Schengen skuteczność działań Straży Granicznej w ochronie granicy zewnętrznej UE/Schengen, rozpoznawaniu i zwalczaniu przestępczości transgranicznej oraz w przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji jest uzależniona od skuteczności współpracy policyjnej (w tym wymiany informacji) prowadzonej przez Straż Graniczną ze służbami krajowymi (Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Celna, itd.), lecz również służbami granicznymi, imigracyjnymi i policyjnymi innych krajów UE oraz sąsiadujących krajów trzecich. Współpraca ta jest realizowana w różnych formach, zaś jej podstawowym celem jest wzrost bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej poprzez skuteczne przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń.

Funkcjonowanie Centrów Współpracy i stałych punktów kontaktowych umożliwia bieżącą wymianę informacji, zacieśnia współpracę służb granicznych, imigracyjnych i policyjnych sąsiadujących państw, a także wspiera wymianę informacji policyjnych na szczeblu operacyjnym i taktycznym. Funkcjonowanie lokalnych punktów kontaktowych uzupełnia wymianę informacji prowadzonej m.in. za pośrednictwem oficerów łącznikowych i międzynarodowych kanałów wymiany informacji (Europol, Interpol).

VI. Wspólne patrole ze służbami granicznymi państw sąsiednich UE/Schengen

Umowy podpisane pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządami państw sąsiadujących, będących państwami członkowskimi UE, dopuszczają możliwość wspólnego wykonywania obowiązków służbowych na terenach przygranicznych przez funkcjonariuszy umawiających się stron, w ramach tzw. wspólnych patroli. Patrole są pełnione w pobliżu linii wspólnej granicy państwowej na wytypowanych odcinkach granicy wewnętrznej UE, w głębi strefy nadgranicznej oraz na głównych szlakach komunikacyjnych. Wspólne patrole, oprócz wymiaru porządkowo-prewencyjnego, stanowią istotny element współpracy służb graniczno-imigracyjnych, prowadzonej w ramach czwartego poziomu systemu ochrony granicy zewnętrznej UE/Schengen. Wspólne działania ze służbami państw sąsiednich ograniczają możliwość przemieszczania się nielegalnych migrantów po terytorium strefy Schengen.

VII. Rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom terroryzmem

W zakresie rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem Straż Graniczna ściśle współdziała z innymi służbami Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Policją.

VIII. Rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw

Członkostwo Polski w UE oraz w strefie Schengen, ułatwiające swobodny przepływ osób i towarów przez granice wewnętrzne jest wykorzystywane przez zorganizowane grupy przestępcze, czerpiące zyski z organizacji nielegalnej migracji, przemytu osób i towarów oraz handlu ludźmi. Sytuacja ta skutkuje koniecznością prowadzenia intensywnych działań operacyjno-rozpoznawczych, ukierunkowanych nie tylko na grupy przestępcze, lecz także dotyczące rozpoznania środowisk cudzoziemców, diaspor migracyjnych, źródeł procederów przestępczych itd.

Działania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw stanowią element profilaktyki i rozpoznania zagrożeń, do zwalczania, których właściwa pozostaje Straż Graniczna. Działania ukierunkowane na zwalczanie grup organizujących nielegalną migrację nie wykluczają działań ukierunkowanych na inne obszary przestępczości, dotyczących np. nielegalnego obrotu towarami, z uwzględnieniem jego zorganizowanego i transgranicznego charakteru.

IX. Gotowość do tymczasowego przywrócenia kontroli na granicy wewnętrznej UE/Schengen

Gotowość do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na odcinku/odcinkach granicy wewnętrznej UE/Schengen stanowi jedno z zadań państwa, za których wykonanie odpowiedzialna jest Straż Graniczna. Z uwagi na brak możliwości utrzymania pełnej infrastruktury granicznej na odcinkach granicy państwowej Polski z Niemcami, Czechami, Słowacją i Litwą, wyłącznie w celu utrzymania gotowości do ewentualnego, tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicy wewnętrznej UE/Schengen przyjęto, że w przypadku tymczasowego przywrócenia kontroli Straż Graniczna będzie realizowała to zadanie metodami mobilnymi, w oparciu o własne zasoby kadrowe oraz we współdziałaniu z Policją i Państwową Strażą Pożarną, w zakresie koordynacji działań i zabezpieczenia logistycznego.

Prowadzone kontrole graniczne na granicach wewnętrznych nie będą wyglądały tak samo, jak na granicach zewnętrznych. Podstawową różnicą będzie to, iż nie wszystkie osoby i środki transportu będą poddawane kontroli. Typowanie do kontroli będzie oparte na wynikach analizy ryzyka, ściśle związanej z przyczynami wprowadzenia tymczasowej kontroli granicznej. Do tej pory Polska nie wprowadziła takiego rozwiązania, jednak w obliczu wyzwania współorganizacji mistrzostw europy w piłce nożnej z Ukrainą tymczasowe przywrócenie kontroli na granicy wewnętrznej UE zostanie rozważone (EURO 2012 zaplanowane jest między 9 czerwca a 1 lipca 2012 roku na terytorium Polski oraz Ukrainy).

X. Administracja granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej na odcinkach stanowiących wewnętrzną granicę UE/Schengen

Administracja granicy państwowej obejmuje szereg przedsięwzięć realizowanych w celu zagwarantowania niezmienności przebiegu granicy państwowej w terenie, a tym samym integralności terytorialnej. Realizowane są one we współpracy międzynarodowej z krajami sąsiednimi, której podstawą są umowy międzynarodowe o wspólnej granicy państwowej. Do zasadniczych przedsięwzięć zalicza się utrzymywanie jednoznacznego, wyraźnie widocznego i geodezyjnie określonego przebiegu granicy, jak również sporządzanie i aktualizacja dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej przebiegu granicy. Szczególne znaczenie mają działania podejmowane w celu zapewnienia stabilnego przebiegu granicy państwowej na wodach granicznych. Wymienione przedsięwzięcia realizowane są przez dwustronne Komisje Graniczne, powołane zgodnie z postanowieniami umów międzynarodowych i właściwych pełnomocników granicznych.

Dostosowanie służb polskich do funkcjonowania w ramach tego systemu dotyczy nie tylko regulacji prawnych i organizacyjnych, lecz także odpowiedniej jakości współdziałania oraz zdolności operacyjnych wszystkich polskich służb granicznych, przede wszystkim Straży Granicznej. Znaczącą rolę w czterostopniowym systemie ochrony granicy, oprócz Straży Granicznej, odgrywają również Policja i polskie służby konsularne (Ministerstwo Spraw Zagranicznych).

* * *

Biorąc pod uwagę powyżej wskazane kierunki działań (od I do X) należy stwierdzić, że stosowana przez Straż Graniczną strategia jest kompatybilna z czterostopniowym systemem ochrony granic zewnętrznych UE/Schengen. Po wejściu Polski do strefy Schengen priorytetem tej formacji, jako służby graniczno-immigracyjnej o charakterze policyjnym, jest i nadal pozostanie zapewnienie skutecznej ochrony odcinków granicy państwowej Polski stanowiących granicę zewnętrzną Unii Europejskiej oraz strefy Schengen. Drugim priorytetowym obszarem są działania prowadzone na terytorium Polski ukierunkowane na wykonywanie kontroli imigracyjnych (a także rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej w zakresie właściwości Straży Granicznej).

Granica zewnętrzna Rzeczypospolitej Polskiej, na którą składają się granice z Federacją Rosyjską, Republiką Białoruś i Ukrainą oraz granica morska i powietrzna, stanowi jednocześnie granicę zewnętrzną wspólnotowego obszaru celnego oraz obszaru Schengen. W związku z tym, iż przekroczenie polskiej granicy zewnętrznej wiąże się, w przypadku towarów, lub w przypadku

osób, z prawem do swobodnego przepływu po obszarze Unii Europejskiej, kontrola graniczna musi zapewniać najwyższy poziom zabezpieczenia przed osobami i towarami niepożądanymi lub niebezpiecznymi. Równocześnie nie może powstrzymywać legalnego ruchu osobowego i handlu międzynarodowego.

W ramach zapewnienia realizacji tych celów na polskiej granicy zewnętrznej zlokalizowane są następujące służby uprawnione do dokonywania kontroli:

- ✓ Straż Graniczna, która swoje zadania wykonuje w ramach szeroko rozumianego systemu ochrony granicy, we współdziałaniu z innymi służbami i instytucjami polskimi, służbami granicznymi sąsiadujących państw trzecich (Ukrainy, Federacji Rosyjskiej i Republiki Białorusi) oraz w bieżącej współpracy ze służbami granicznymi, imigracyjnymi i policyjnymi innych państw członkowskich UE. Istotną rolę odgrywa także współpraca Straży Granicznej z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (Frontex);
- ✓ Policja. Choć nie podejmuje żadnych czynności związanych bezpośrednio z fizyczną ochroną granicy lub kontrolą graniczną, to działania Policji również dotyczą zwalczania przestępczości transgranicznej i zorganizowanej oraz współpracy ze służbami: Straży Granicznej i podległymi Ministrowi Finansów, w tym Służbą Celną, a także organami skarbowymi, jak również z partnerami zagranicznymi, zgodnie z przepisami wewnętrznymi oraz odpowiednimi umowami międzynarodowymi. Na terenach komend powiatowych Policji bezpośrednio sąsiadujących z granicą państwową obowiązuje odmienny niż na innych terenach system organizacji służby, uwzględniający specyfikę przestępczości granicznej. W katalogu zagrożeń ewentualne naruszenia granicy państwowej i związane z nimi inne przestępstwa umieszczone są na priorytetowym miejscu:
 - ✓ Służba Celna;
 - ✓ Inspekcja Weterynaryjna;
 - ✓ Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
 - ✓ Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
 - ✓ Państwowa Inspekcja Sanitarna.

Należy podkreślić, iż Straż Graniczna przeciwdziałając nielegalnej migracji aktywnie współdziała z innymi organizacjami administracji publicznej, a w szczególności z Policją, Państwową Inspekcją Pracy, Służbą Celną, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, urzędami kontroli skarbowej, a także związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Formacja ta realizując swoje zadania na bieżąco współpracuje również z szeregiem organizacji pozarządowych, skupiających się w swojej działalności przede wszystkim na ochronie praw człowieka. Organizacje współpracujące ze Strażą Graniczną, angażujące się w działalność na rzecz ochrony praw cudzoziemców przebywających w Polsce, to przede wszystkim:

- ✓ Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), którego działania na rzecz uchodźców w Polsce obejmują kwestie związane z zapewnieniem dostępu do możliwości szukania ochrony międzynarodowej na terytorium Polski, odpowiednimi warunkami recepcyjnymi osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, rzetelną i efektywną procedurą uchodźczą, oraz poszukiwaniem trwałych rozwiązań problemów osób objętych ochroną międzynarodową (źródło: <http://www.unhcr-centraleurope.org>);
- ✓ Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, której działalność obejmuje cztery zagadnienia dotyczące zarządzania migracjami: migracja i rozwój, wspieranie migracji, regulowanie migracji oraz środki podejmowane w przypadku migracji przymusowej. Pośród działań przekrojowych należy wymienić promocję międzynarodowego prawa migracyjnego, prowadzenie debat i wypracowywanie zaleceń dotyczących polityki migracyjnej, ochronę praw migrantów, działania dotyczące zdrowia oraz zapobiegające dyskryminacji na tle płci w kontekście migracyjnym (źródło: <http://www.iom.pl>);
- ✓ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, działająca na rzecz ochrony praw człowieka, oferuje fachowe doradztwo w zakresie problemów dotyczących naruszeń praw osobistych i

politycznych oraz realizacji programów edukacyjnych, zarówno bardzo licznym organizacjom pozarządowym jak i instytucjom państwa. Beneficjentami szkoleń organizowanych przez Fundację byli również członkowie kilkudziesięciu krajowych organizacji pozarządowych i ponad stu organizacji zagranicznych (źródło: <http://hfhrpol.waw.pl>);

- ✓ Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, którego celem są działania na rzecz osób dyskryminowanych i zagrożonych marginalizacją, realizowane poprzez udzielenie im niezbędnej pomocy, w tym prawnej i społecznej. Prowadzi poradnictwo prawne oraz dąży do reprezentowania swoich klientów przed organami państwowymi. Stowarzyszenie podejmuje działania, które mają na celu wypracowania zmian systemowych w prawie i polityce społecznej, np. poprzez udział w konferencjach, konsultacje aktów prawnych, komentowanie przepisów prawa, sporządzane ekspertyz i opinii. Stowarzyszenie prowadzi także działalność informacyjną i badawczą (źródło: <http://www.interwencjaprawna.pl>);
- ✓ Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, działa na rzecz ochrony praw człowieka, przede wszystkim świadcząc bezpłatną pomoc prawną osobom z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym i dyskryminacją, w tym osobom ubogim, ofiarom przemocy domowej, cudzoziemcom i uchodźcom, prowadzi monitoring przestrzegania standardów praw człowieka, podejmuje interwencje prawne oraz realizuje projekty badawcze i edukacyjne. Centrum podejmuje także działania mające na celu przeciwdziałanie handlowi ludźmi i dziećmi poprzez organizowanie kampanii społecznych oraz udzielanie wsparcia prawnego ofiarom (źródło: <http://www.pomocprawna.org>).

Rozdział 3 Praktyczne mechanizmy ograniczania zjawiska nielegalnej migracji

3.1 Przed-wjazdem: praktyczne środki ograniczania nielegalnej migracji

Do najistotniejszych mechanizmów pozwalających na zmniejszenie zagrożenia nielegalną migracją należy przede wszystkim odpowiedzialne stosowanie wytycznych polskiej polityki wizowej¹⁶, a także współpraca Straży Granicznej z właściwymi służbami graniczno-immigracyjnymi państw pochodzenia migrantów.

Niezwykle istotnym elementem współpracy stanowiącej ważny czynnik przeciwdziałania nielegalnej imigracji do Polski oraz innych krajów UE/Schengen są stale prowadzone konsultacje przed udzieleniem wizy obywatelom krajów trzecich. Trafne decyzje wizowe podjęte w konsulatach Rzeczypospolitej Polskiej i konsulatach innych państw członkowskich UE, przyczyniają się do zapobiegania napływowi nielegalnych imigrantów i wzrostu bezpieczeństwa państw. Do podejmowanych wobec cudzoziemca czynności sprawdzająco-kontrolnych przed konsulem w sprawie wydania wizy zalicza się przede wszystkim właściwe postępowanie, na które składa się uzgadnianie i realizowana w ramach współpracy państw Unii Europejskiej, odpowiednia polityka wizowa oraz tzw. konsultacje wizowe pomiędzy państwami Schengen. W Polsce, zgodnie z art. 33, art. 34, art. 34a oraz art. 46. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach, to Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców pełni funkcję Centralnego Organu Wizowego (COW) koordynującego konsultacje wizowe. Przy czym istotną rolę ww. konsultacjach pełni Straż Graniczna, a aktywność ww. formacji na terytorium kraju, wymiana informacji i ich analiza oraz skuteczna realizacja zadań w kontroli ruchu granicznego, bezpośrednio wpływają na szybkość i skuteczność konsultacji wizowych. Niezbędne jest rozwijanie i utrzymywanie przez Straż Graniczną współpracy z konsulatami Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wzajemnego informowania o ujawnionych przypadkach nadużywania lub wyludzania wiz, fałszerstwach wiz i dokumentów przedstawianych w procedurze wizowej. Sprawna współpraca umożliwia wczesną identyfikację zagrożeń i sposobów działania imigrantów oraz osób (lub grup przestępczych) organizujących wyludzenia wiz.

W wyniku prowadzonej współpracy w roku 2010 Konsulowie odmówili wydania wiz w 27.193 przypadkach (tj. około 2,9 proc ogółu złożonych wniosków wizowych). Warto odnotować, iż odsetek odmów wydanych w krajach wysokiego ryzyka migracyjnego jest znacznie wyższy od wymienionego powyżej, np. w Ambasadzie w Abudży (Nigeria) wyniósł on 815 co stanowiło 56% złożonych wniosków wizowych (spośród 1452 złożonych wniosków wizowych pozytywnie rozpatrzono 637), w Algierze – 45 proc (złożono 482 wniosków oraz wydano 266 wiz), w Rabacie (Maroko) – 43 proc (po rozpatrzeniu 2.603 wniosków wydano 1.471 wiz), a w New Delhi – 23 proc (w odpowiedzi na 4.426 wnioski wydano 3.677 wiz).

Do ważnych instrumentów polityki wizowej w ramach przeciwdziałania nielegalnej migracji należy zaliczyć stosowanie przez polskie placówki konsularne standardów i wymogów określonych we Wspólnotowym Kodeksie Wizowym. Szczególną rolę w tych działaniach pełni proces współpracy oraz system informatycznych konsultacji (tzw. VISION) z organami centralnymi innych państw Schengen, jak również z właściwymi merytorycznie instytucjami naszego państwa za pośrednictwem Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców pełniącego rolę Centralnego Organu Wizowego, a w przyszłości także wykorzystanie narzędzi udostępnianych przez Wizowy System Informacyjny.

¹⁶ W ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku (patrz art. 34 i 35) o cudzoziemcach enumeratywnie wskazano czynniki uniemożliwiające wydanie cudzoziemcowi wydania wizy jednolitej lub/i krajowej. Więcej na temat polskiej polityki wizowej w raporcie krajowym pt: „Polityka wizowa jako środek promocji legalnej migracji w Polsce”.

3.2 Wjazd: podejmowane praktyczne środki do identyfikacji i wykrywania nielegalnej migracji na granicy państwowej

Na odcinkach granicy państwowej stanowiących zewnętrzną granicę Unii Europejskiej/obszaru Schengen (tj. odcinku granicy z Ukrainą, Białorusią, Federacją Rosyjską – Obwód Kaliningradzki), a także w lotniczych i morskich przejściach granicznych – w odniesieniu do rejsów poza obszar Schengen, dokonywana jest kontrola graniczna, w wyniku której wobec osób niespełniających warunków wjazdu wydawane są decyzje o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wnikliwa kontrola umożliwiająca ujawnianie przypadków prób naruszenia zasad wjazdu i w konsekwencji zawrócenie osób usiłujących niezgodnie z prawem przekroczyć granicę, stanowi ważny instrument przeciwdziałania nielegalnej migracji do Polski, a także pozostałych państw członkowskich, pozwalający również skutecznie obniżyć poziom zagrożenia migracyjnego. Straż Graniczna w tym celu realizuje swoje działania zmierzające do ograniczenia nielegalnej migracji poprzez korzystanie z następujących rozwiązań:

I. Aparat Pełnomocnika Granicznego

Stanowi on sprawdzone narzędzie współpracy granicznej na odcinkach granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiących granicę zewnętrzną UE/Schengen (Rosja, Białoruś, Ukraina). Współpraca realizowana w ramach aparatu pełnomocnika granicznego, umożliwia i ułatwia skuteczne współdziałanie graniczne.

II. Rozwój współpracy ze służbami graniczno-imigracyjnymi krajów trzecich

Współpraca ze służbami graniczno-imigracyjnymi sąsiadujących krajów trzecich w zakresie wymiany statystyk i informacji, doświadczeń (najlepszych praktyk), szkoleń oraz realizacji innych, wspólnych przedsięwzięć, stwarza możliwości zacieśnienia współpracy w ochronie wspólnych odcinków granicy i współpracy w zwalczaniu nielegalnej migracji.

III. Współpraca z władzami krajów trzecich w celu skutecznych wydaleń cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (umowy o readmisji).

Współpraca z krajami trzecimi w zakresie zapewnienia skutecznego powrotu cudzoziemców stanowi jeden z podstawowych celów działania Straży Granicznej. Niezbędne jest utrzymywanie i stały rozwój tej współpracy, zwłaszcza w odniesieniu do sąsiadujących krajów trzecich. Współpraca ta jest realizowana na płaszczyźnie bilateralnej, jak też wspólnotowej, z uwzględnieniem umów o readmisji, zawieranych przez UE z państwami trzecimi, a także możliwościami stwarzanymi przez Agencję Frontex w tym zakresie. Współpraca na szczeblu wspólnotowym nie może zastąpić współpracy realizowanej na płaszczyźnie bilateralnej, zwłaszcza w odniesieniu do państw trzecich, z którymi Polska zawarła dwustronne umowy o readmisji. Mechanizm ten umożliwia w krótkim czasie przekazanie na terytoria współpracujących państw (np. na podstawie postanowień umów o readmisji) osób zatrzymanych przez Straż Graniczną w związku z przekroczeniem granicy państwowej wbrew przepisom (szczególnie poza przejściami granicznymi, na odcinkach tzw. *zielonej granicy*).

Straż Graniczna dokonuje kontroli ruchu granicznego oraz kontroli bezpieczeństwa na podstawie przepisów krajowych oraz Kodeksu granicznego Schengen. Ochrona granicy państwowej zakłada współpracę z krajami trzecimi (zwłaszcza sąsiednimi) w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji, w tym wykorzystywanie sieci oficerów łącznikowych (policyjnych i imigracyjnych). Oficerowie łącznikowi ds. imigracji (ILO), będący funkcjonariuszami Straży Granicznej wydelegowanymi do państw trzecich (Rosja, Ukraina), wspierają działania nie tylko tej formacji, lecz także innych służb bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej (m.in. Policji, Służby Celnej). Obecność oficerów łącznikowych do spraw imigracji wspiera prowadzenie współpracy ze służbami państw-gospodarzy, ułatwia monitorowanie sytuacji migracyjnej (nielegalnych przepływów migracyjnych) w tych państwach i regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Oficerowie łącznikowi ds. imigracji stanowią także wsparcie dla służb konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza w zakresie weryfikacji dokumentów załączanych do wniosków o udzielenie wizy na terytorium Polski.

Oddelegowani przez Straż Graniczną oficerowie łącznikowi ds. imigracji wchodzą w skład europejskiej sieci Imigracyjnych Oficerów Łącznikowych. Bieżąca współpraca z oficerami

łącznikowymi oddelegowanymi przez inne państwa UE umożliwia uzyskiwanie informacji istotnych z punktu widzenia: Straży Granicznej, służb konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej, Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz innych polskich służb bezpieczeństwa publicznego.

Przeprowadzana na przejściu granicznym kontrola dokumentów ma na celu weryfikację zamierzonego celu i okoliczności pobytu, a jej wynikiem może być odmowa cudzoziemcowi wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W 2010 roku odmówiono wjazdu do Polski 23.521 cudzoziemcom (w 2009 roku – 26.889), z czego blisko 42 proc. stanowili cudzoziemcy, których zawrócono ze względu na brak ważnej wizy lub dokumentu pobytowego oraz 38% cudzoziemcy, którzy nie przedstawili funkcjonariuszom Straży Granicznej odpowiednich dokumentów uzasadniających cel i warunki planowanego pobytu. Dodatkowo, w tym samym okresie w związku z przekroczeniem granicy państwowej wbrew przepisom lub jego usiłowaniami zatrzymano 2.170 cudzoziemców (w 2009 roku – 3.422).

3.3 Pobyt: przedsięwzięte praktyczne środki kontroli nielegalnej migracji na terytorium państwa

Przystąpienie Polski do obszaru Schengen wiązało się nie tylko ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych, ale również ze zmianą koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej, której jednym z kluczowych zadań była, do chwili przystąpienia do tego obszaru, ochrona granic, w tym również granic z państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych wiązało się przede wszystkim ze zwiększeniem aktywności działań Straży Granicznej na terytorium kraju w ramach działań składających się na tzw. środki kompensacyjne, których celem jest zminimalizowanie negatywnych skutków zniesienia kontroli, w tym przede wszystkim związanych z nielegalną migracją obywateli państw trzecich. W nowej sytuacji ważną rolę odgrywają systemy fizycznego i technicznego zabezpieczenia dostępu do terytorium kraju (placówki Straży Granicznej, patrole mobilne, Zintegrowany System Radarowego Nadzoru, środki łączności, środki transportu, etc.) oraz działania operacyjne ukierunkowane na zwalczanie zorganizowanej przestępczości granicznej. Sytuacja ta wymagała wprowadzenia zmian, zarówno w sposobie realizacji dotychczasowych zadań, nabycia nowych uprawnień, jak również przystosowania struktur etatowych na terytorium kraju i na granicy zewnętrznej.

Na proces przekształceń składają się następujące zagadnienia:

- ✓ natury prawnej (nowe uprawnienia umiejscowione w przepisach powszechnie obowiązujących),
- ✓ natury organizacyjnej (dostosowanie struktury etatowej do realizowanych zadań, głównie na terytorium kraju),
- ✓ oraz natury technicznej (dostosowane infrastruktury dla efektywnej realizacji nowych uprawnień).

W 2006 roku w strukturze Komendy Głównej Straży Granicznej został powołany Zarząd do Spraw Cudzoziemców, a na początku 2007 roku komórki organizacyjne w terenowych jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej. Zadania komórek właściwych w sprawach cudzoziemców, co do zasady, koncentrują się na zagadnieniach określonych w trzech wcześniej wspomnianych ustawach, a także wydanych aktach wykonawczych.

Katalog przepisów krajowych uzupełniają regulacje zawarte w prawie wspólnotowym, mającym bezpośrednie zastosowanie (rozporządzenia, decyzje) oraz w innych przepisach prawa międzynarodowego (umowy dwu- i wielostronne wizowe, readmisyjne).

Po przystąpieniu z dniem 21 grudnia 2007 roku Polski do strefy Schengen, na terytorium kraju, w szczególności w pobliżu granic wewnętrznych i w dużych aglomeracjach miejskich, w dalszym ciągu wykonywane są czynności z zakresu kontroli legalności pobytu, skutkujące często wnioskiem o wydanie decyzji o wydaleniu cudzoziemca lub wydawaniem decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do zadań wspomnianych wcześniej komórek ds. cudzoziemców należą również czynności związane z:

- ✓ dokonywaniem przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wpisów do wykazu cudzoziemców niepożądanych na terytorium Polski,
- ✓ udzielaniem informacji w zakresie rozpatrywanych przez wojewodów wniosków o udzielenie różnego rodzaju zezwoleń na pobyt na terytorium Polski,
- ✓ prowadzeniem ośrodków detencyjnych dla cudzoziemców zatrzymanych do wydalenia (ośrodki strzeżone, areszty w celu wydalenia),
- ✓ przyjmowaniem wniosków o nadanie statusu uchodźcy (w przypadku wyrażenia chęci ubiegania się o ten rodzaj ochrony przez cudzoziemca przebywającego w takim ośrodku).

Pomimo zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych i tym samym zaprzestania realizacji na granicy czynności z zakresu postępowań administracyjnych, na granicach wewnętrznych pozostały punkty służące do przekazywania osób. W tych punktach realizuje się zadania związane z:

- ✓ przekazywaniem i przyjmowaniem osób na podstawie umów o readmisji,
- ✓ przekazywaniem i przyjmowaniem osób na podstawie rozporządzenia Dublin II,
- ✓ przyjmowaniem osób na podstawie polsko-niemieckiej umowy o przewozie tranzytowym.

Jak już wspomniano, w celu rozszerzenia zakresu działań mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej migracji zostały podjęte działania legislacyjne skutkujące uzyskaniem przez Straż Graniczną nowych uprawnień, takich jak:

- ✓ przeprowadzanie wywiadu środowiskowego w toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach,
- ✓ ustalanie w toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach miejsca pobytu małżonka lub innego członka rodziny cudzoziemca, a także osoby, z którą cudzoziemca łączą więzi o charakterze rodzinnym,
- ✓ sprawdzanie lokalu we wskazanym przez cudzoziemca miejscu pobytu,
- ✓ wydawanie decyzji o unieważnieniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, w wyniku stwierdzenia uzasadnionych okoliczności,
- ✓ wydawanie decyzji o unieważnieniu lub cofnięciu wizy,
- ✓ realizowanie obowiązku doprowadzenia do granicy cudzoziemca, wobec którego została wydana decyzja o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z orzeczeniem o wydaleniu z tego terytorium lub decyzja o wydaleniu wydana przez organ innego państwa członkowskiego,
- ✓ udzielanie informacji właściwym wojewodom o niewykonalności wydalenia cudzoziemca z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w związku z postępowaniami o wydanie zgody na pobyt tolerowany),
- ✓ przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom¹⁷,
- ✓ występowanie z wnioskami do właściwego sądu rejonowego o ukaranie osób odpowiedzialnych za naruszenie przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Jednocześnie należy podkreślić, iż na przestrzeni ostatnich lat kontynuowano działania mające na celu stworzenie odpowiedniej bazy w zakresie obiektów przeznaczonych dla cudzoziemców, oczekujących na realizację wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W wyniku tych

¹⁷ Powyższe działania realizowane są również przez Państwową Inspekcję Pracy.

działań w strukturze organizacyjnej Straży Granicznej funkcjonuje obecnie sześć strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców, zlokalizowanych w:

- ✓ Przemyślu – w ramach struktury organizacyjnej Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej,
- ✓ Kętrzynie – w ramach struktury organizacyjnej Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej,
- ✓ Białej Podlaskiej – w ramach struktury organizacyjnej Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej,
- ✓ Białymstoku – w ramach struktury organizacyjnej Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej,
- ✓ Krośnie Odrzańskim – w ramach struktury organizacyjnej Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej,
- ✓ Lesznowoli – w ramach struktury organizacyjnej Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej (przejęty od Policji w 2008 roku).

Mapa 1: Rozmieszczenie oddziałów Straży Granicznej w Polsce



Źródło: Opracowanie własne Komendy Głównej Straży Granicznej

Straż Graniczna posiada również areszty w celu wydalenia znajdujące się w:

- ✓ Przemyślu – w ramach struktury organizacyjnej Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej,
- ✓ Kętrzynie – w ramach struktury organizacyjnej Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej,
- ✓ Białej Podlaskiej – w ramach struktury organizacyjnej Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej,
- ✓ Białymstoku – w ramach struktury organizacyjnej Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej,
- ✓ Warszawie – w ramach struktury organizacyjnej Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej,
- ✓ Kłodzku – w ramach struktury organizacyjnej Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej.

Opisane powyżej działania, które zostały podjęte w celu wyposażenia Straży Granicznej w nowe ustawowe uprawnienia, niezbędne do skutecznego przeciwdziałania nielegalnej migracji, zostały uzupełnione o dodatkowe zadanie polegające na prowadzeniu rozpoznania ukierunkowanego na kwestie migracyjne.

Pierwszym krokiem wprowadzającym to rozwiązanie było powołanie instytucji tzw. oficera łącznikowego. Działalność oficera łącznikowego Straży Granicznej zasadniczo opiera się na utrzymywaniu cyklicznych kontaktów z przedstawicielami komórek w urzędach wojewódzkich lub ich delegaturami odpowiedzialnymi za przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków cudzoziemców w sprawach o zezwolenia na pobyt cudzoziemca na terytorium Polski. Oficer łącznikowy przegląda i analizuje akta cudzoziemców oraz we współpracy z pracownikami urzędów wojewódzkich typuje sprawy mogące świadczyć o nadużyciach procedury pobytowej przez cudzoziemców, ubiegających się o zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, osiedlenie się na terytorium Polski oraz pobyt rezydenta długoterminowego WE. Następnie wytypowane sprawy przez oficera łącznikowego są weryfikowane m.in. w oparciu o nowe uprawnienia wynikające z art. 11c ustawy z 2003 roku o cudzoziemcach.

Rozpoznanie migracyjne to działania podejmowane przez funkcjonariuszy Straży Granicznej z komórek organizacyjnych właściwych w sprawach cudzoziemców, prowadzone w celu ujawnienia, zapobiegania i zwalczania zjawisk związanych z naruszeniem przepisów dotyczących zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, określonych w: ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach, ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także w ustawie z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej.

Realizacja rozpoznania migracyjnego polega na: wykonywaniu zadań przez oficera łącznikowego, uzyskiwaniu, gromadzeniu informacji nie zawierających danych osobowych, dotyczących specyfiki rejonu odpowiedzialności służbowej w zakresie dotyczącym cudzoziemców, analizie uzyskiwanych materiałów i dokumentów od podmiotów współdziałających, rozmowach z osobami fizycznymi mającymi dostęp do informacji świadczących o naruszeniu przepisów w zakresie zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, monitorowaniu wytypowanych miejsc. Na podstawie zgromadzonych danych, co pół roku aktualizowana jest tzw. mapa cudzoziemców.

W interesie Polski leży zapewnienie, aby granice z państwami sąsiadującymi i nienależącymi do Unii Europejskiej nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy współpracy regionalnej. Założone zwiększenie otwartości granicy państwowej ma na celu ułatwienie legalnego przepływu osób i towarów oraz poszerzenie jego zakresu. Większa otwartość nie może jednak negatywnie wpływać na obniżenie poziomu ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa narodowego, gospodarki narodowej i zdrowia publicznego oraz przed bezprawnym przekraczaniem granicy.

Straż Graniczna jest służbą o coraz wyraźniej zarysowującym się charakterze służby migracyjnej, odpowiedzialną za zwalczanie nielegalnej migracji. Realizowane jest to przede wszystkim poprzez kontrole legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także kontrole legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom i zatrudnienia cudzoziemców.

Czynności prowadzone w ramach ochrony szlaków komunikacyjnych ukierunkowane są na zwalczanie nielegalnej migracji i prowadzenie prewencji migracyjnej, a wyposażanie Straży Granicznej w instrumenty prawne umożliwiające skuteczne wykonywanie zadań służby imigracyjnej jest wciąż kontynuowane.

Rozwijane i kontynuowane są także działania Straży Granicznej mające na celu zintensyfikowanie współpracy formacji z innymi instytucjami oraz podmiotami w zakresie ujawniania przypadków nielegalnego pobytu cudzoziemców. Z punktu widzenia zadań Straży Granicznej do szczególnie ważnych instytucji i podmiotów należy uznać rektorów uczelni wyższych oraz dyrektorów szkół, w których uczą się cudzoziemcy. Równie istotną pozostaje bieżąca współpraca z dyrektorami aresztów śledczych i zakładów karnych, w których osadzeni są cudzoziemcy.

Kontynuowana jest realizacja polityki wspierania powrotów w postaci dobrowolnych powrotów cudzoziemców do krajów ich pochodzenia (jako alternatywy dla powrotu przymusowego) na bazie Porozumienia między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji (IOM) w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które weszło w życie w dniu 7 listopada 2005 roku oraz Funduszu Powrotów Imigrantów. W tym celu rozwijana jest dalsza współpraca z międzynarodowymi organizacjami pomocowymi oraz pozarządowymi.

W ramach powrotów przymusowych Rzeczpospolita Polska rozpoczęła organizację wspólnych lotów czarterowych na podstawie decyzji Rady nr 2004/573/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie organizacji wspólnych lotów w celu wydalenia z terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich, obywateli państw trzecich, którzy podlegają indywidualnemu nakazowi wydalenia. W przeprowadzaniu tych działań mają zastosowanie wspólne wytyczne dotyczące zasad bezpieczeństwa dla wydaleń czarterowych drogą powietrzną, które są zawarte w załączniku ww. decyzji Rady. Kontynuowana i zacieśniana jest współpraca w zakresie organizacji i udziału we wspólnych lotach czarterowych z innymi państwami członkowskimi UE, w szczególności z Austrią, Niemcami i Francją, a także we współpracy z Agencją Frontex.

Instrumentem prawnym wspierającym w znaczący sposób walkę z nielegalną migracją są umowy o readmisji¹⁸. Celem jest zawarcie jak największej ilości umów o readmisji, w szczególności z państwami trzecimi, oraz renegotjacja dotychczasowych umów tak, aby odpowiadały one standardom Schengen (tzw. umowy readmisyjne nowej generacji).

Zadanie rozwijania instrumentów ułatwiających przekazywanie osób (umowy o readmisji) zostało w znacznym stopniu przejęte przez Komisję Europejską, która na podstawie mandatów udzielonych przez Radę Unii Europejskiej prowadzi negocjacje z krajami trzecimi¹⁹.

Straż Graniczna kontynuuje proces zacieśniania współpracy z państwami trzecimi, mającej na celu realizację dotychczasowych uzgodnień umożliwiających skuteczną readmisję cudzoziemców z terytorium Polski, a także znalezienie nowych sposobów zwiększenia efektywności realizacji umów o readmisji.

Przykładem tego typu współpracy są wizyty w Polsce przedstawicieli Urzędu Kontroli Ruchu Granicznego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego w Hanoi, dzięki którym znacząco wzrosła skuteczność działań Straży Granicznej w zakresie wydaleń obywateli Wietnamu w ramach umowy o readmisji zawartej z tym państwem w roku 2004. Tego typu działanie będzie kontynuowane przy wsparciu finansowym środków Unii Europejskiej, będących w dyspozycji Agencji Frontex. Planuje się dalszy rozwój tego typu działań we współpracy z Frontex.

W celu zacieśniania współpracy z innymi państwami trzecimi, głównie z regionu Afryki Zachodniej, będzie kontynuowany proces organizowania szkoleń dla służb migracyjnych z tych krajów. Działanie to będzie realizowane z wykorzystaniem środków pomocowych przydzielanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz środków zagranicznych pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

Katalog sankcji związanych ze stwierdzeniem nielegalnego wjazdu i pobytu cudzoziemca na terytorium Polski

Za jedno z istotnych narzędzi sprzyjających zmniejszaniu skali nielegalnej migracji mogą być uznane czynności sprawdzające – kontrolne wykonywane przed wjazdem cudzoziemca na terytorium kraju przez pracowników urzędów konsularnych oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej, kontrole legalności pobytu i/lub zatrudnienia cudzoziemców już na terytorium kraju, a także stosowany katalog sankcji (w tym administracyjnych i karnych) związanych z poszczególnymi formami nielegalnej imigracji na terytorium kraju. Możemy wyróżnić tu zarówno kwestie związane z odpowiedzialnością cudzoziemca w sytuacji nielegalnego wjazdu i pobytu oraz

¹⁸ Więcej informacji na stronie 32 i 33 niniejszego raportu.

¹⁹ Pełny wykaz unijnych umów o readmisji obowiązujących Rzeczpospolitą Polską znajduje się w załączniku nr 1 niniejszego raportu.

odpowiedzialnością innych podmiotów, jak np. osobę lub też podmiot zapraszający, osoby ułatwiające nielegalną imigrację, przewoźników, oraz pracodawców. W przypadku stwierdzenia faktu nielegalnej imigracji na terytorium kraju katalog sankcji jest dość szeroki i obejmuje takie elementy jak:

- ✓ Sankcje karne i administracyjne;
- ✓ Wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt jest niepożądany,
- ✓ Umieszczenie cudzoziemca w areszcie w celu wydalenia lub w ośrodku strzeżonym oraz przymusowe doprowadzenie do granicy;
- ✓ Wydalenie z terytorium kraju oraz ponoszenie przez cudzoziemców oraz podmioty zapraszające cudzoziemców kosztów takiego wydalenia.

W odniesieniu do odpowiedzialności cudzoziemca możemy mówić o następujących sankcjach związanych z jego nielegalnym wjazdem i pobytem na terytorium Polski.

Odpowiedzialność cudzoziemca: sankcje karne

Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń²⁰ w art. 49a. § 1. stwierdza, iż kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze grzywny, przy czym usiłowanie i pomocnictwo w nielegalnym przekroczeniu granicy są również karalne. Natomiast art. 264 § 2. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny²¹ wskazuje, iż kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, używając przemocy, groźby, podstęp lub we współdziałaniu z innymi osobami, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Karze grzywny podlegają natomiast cudzoziemcy, którzy przebywają na terytorium Polski, nie posiadając do tego tytułu prawnego, nie wykonują obowiązku opuszczenia terytorium kraju określonego w decyzji o wydaleniu, nie opuszczają terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji: o odmowie udzielenia lub cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, o cofnięciu zezwolenia na osiedlenie się, o cofnięciu zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, lub też o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kara grzywny stosowana jest również wobec cudzoziemców, którzy m.in. wjechali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i przebywają poza strefą przygraniczną, w ramach której posiadacz zezwolenia jest uprawniony do przemieszczania się, albo nie opuścili terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu określonego w tym zezwoleniu (art. 148 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach).

Również cudzoziemiec, który nielegalnie wykonuje pracę na terytorium Polski, podlega karze grzywny nie niższej niż 1.000 PLN (art. 120 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Odpowiedzialność cudzoziemca: sankcje administracyjne

Art. 14. ust. 1. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach przewiduje, że cudzoziemiec może być niezwłocznie doprowadzony do granicy, jeżeli został zatrzymany w strefie nadgranicznej bezpośrednio po przekroczeniu granicy nieumyślnie i niezgodnie z przepisami. Decyzję o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje się cudzoziemcowi, m.in. jeżeli (art. 88 ust. 1 ustawy) przebywa na tym terytorium bez ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na tym terytorium; nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego czasu pobytu na terytorium państw obszaru Schengen przez 3 miesiące w okresie 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego wjazdu; wykonywał pracę niezgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo podjął działalność gospodarczą niezgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej; niezgodnie z przepisami przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę; przebywa poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego może przebywać; przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na

²⁰ j. t. Dz.U.2010.46.275 z późn. zm.

²¹ Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego lub też nie posiada środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie może wskazać wiarygodnych źródeł ich uzyskania. W sytuacji, gdy z okoliczności sprawy wynika, iż cudzoziemiec dobrowolnie wykona obowiązek opuszczenia terytorium Polski może być on zobowiązany do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie od 7 do 30 dni (art. 97 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach). Jednocześnie należy pamiętać, iż w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej orzeka się o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen, i określa się okres tego zakazu. Wydanie takiego zobowiązania powoduje z mocy prawa unieważnienie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

Odpowiedzialność cudzoziemca: ponoszenie kosztów wydalenia

Zgodnie z art. 96 ust. 1 koszty wydalenia z terytorium Polski ponosi z zasady cudzoziemiec. Wyjątkiem są sytuacje, w których wjazd cudzoziemca nastąpił w oparciu o zaproszenie (typu A, B lub C) zarejestrowane u właściwego wojewody ze względu na miejsce zamieszkania podmiotu zapraszającego danego cudzoziemca (wówczas koszty wydalenia cudzoziemca pokrywa podmiot zapraszający). Koszty te pokrywać będzie również pracodawca lub osoba, która powierzyła cudzoziemcowi wykonywanie innej pracy zarobkowej lub pełnienie innej funkcji, niż te wskazane w zezwoleniu na pracę lub też oświadczeniu pracodawcy o powierzeniu pracy cudzoziemcowi.

Odpowiedzialność cudzoziemca: Wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, wiążący się z odmową wjazdu / pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie obowiązywania wpisu

W art. 128 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach wskazane zostały sytuacje, które powodują wpis danych cudzoziemca do wykazu osób, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany. Wśród tych okoliczności wskazać można np. fakt, iż w stosunku do cudzoziemca została wydana decyzja zawierająca orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub/i państw obszaru Schengen; cudzoziemiec został skazany prawomocnym wyrokiem w Rzeczypospolitej Polskiej za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe na karę grzywny lub karę pozbawienia wolności do jednego roku; cudzoziemiec został skazany prawomocnym wyrokiem w innym państwie niż państwo obszaru Schengen za przestępstwo stanowiące zbrodnię pospolitą również w rozumieniu prawa polskiego lub został skazany prawomocnym wyrokiem w państwie obszaru Schengen za przestępstwo na karę pozbawienia wolności powyżej jednego roku. Wśród pozostałych przesłanek dokonania wpisu danych cudzoziemca do wykazy wskazać można nie wywiązywanie się cudzoziemca z zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa; twierdzenie, iż wjazd lub pobyt cudzoziemca są niepożądane ze względu na zobowiązania wynikające z postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych obowiązujących Rzeczpospolitą Polską lub też stanowią zagrożenie dla obronności, bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego albo mogłyby naruszyć interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Dane cudzoziemca umieszcza się w wykazie na okres określony w decyzji zawierającej orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen, przy czym maksymalny okres na jaki można wpisać dane cudzoziemca do ww. wykazu to 5 lat (w określonych sytuacjach istnieje również możliwość przedłużenia czasu o kolejne okresy).

Wpis danych cudzoziemca do wykazu stanowi - w okresie obowiązywania wpisu - przesłankę odmowy wjazdu (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach), odmowy wydania wizy krajowej (art. 42 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach), odmowy wydania wizy pobytowej jednolitej (art. 42a ustawy o cudzoziemcach), unieważnienia wizy krajowej (art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach), odmowy udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach), odmowy udzielenia zezwolenia na osiedlenie (art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach) oraz wydania decyzji o wydaleniu - jeżeli wjazd nastąpi w okresie obowiązywania wpisu (art. 88 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach).

Odpowiedzialność cudzoziemca: Umieszczenie w ośrodku strzeżonym lub w areszcie w celu wydalenia oraz przymusowe doprowadzenie do granicy

Kwestie związane z wydaleniem cudzoziemca nielegalnie przebywającego na terytorium Polski, w tym z umieszczeniem ww. cudzoziemca w ośrodku w celu wydalenia oraz z przymusowym doprowadzeniem do granicy, zostały rozstrzygnięte w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach. W art. 95 ust. 1 ww. ustawy stwierdza się, iż decyzja o wydaleniu podlega przymusowemu wykonaniu przez doprowadzenie cudzoziemca do granicy albo do granicy państwa, do którego zostaje wydalony, lub do portu lotniczego albo morskiego tego państwa, jeżeli przebywa on w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia; nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji o wydaleniu lub w decyzji zawierającej orzeczenie o wydaleniu; wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo interes Rzeczypospolitej Polskiej; lub też decyzja o wydaleniu została wydana w związku z niezastosowaniem dobrowolnego opuszczenia terytorium Polski w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia tego terytorium, o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Jednocześnie cudzoziemiec, wobec którego zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o wydaleniu albo który uchyła się od wykonania obowiązków określonych w decyzji o wydaleniu, może być zatrzymany przez Straż Graniczną lub Policję na okres nie dłuższy niż 48 godzin (art. 101 ust. 1 i 2 ustawy z 2003 roku).

Zgodnie z art. 102 ust. 1 ww. ustawy cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki cudzoziemca, wobec którego prowadzone jest postępowanie w sprawie o wydalenie; wydano mu decyzję zawierającą orzeczenie o wydaleniu bez orzekania o terminie opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji zawierającej orzeczenie o wydaleniu; przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę nielegalnie. W ust. 2 precyzuje się, iż areszt w celu wydalenia stosuje się wobec cudzoziemca, jeżeli zachodzi którakolwiek z okoliczności, o których była wcześniej mowa, oraz istnieje obawa, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku. Należy pamiętać, iż postanowienia o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub o zastosowaniu wobec niego aresztu w celu wydalenia nie wydaje się, jeżeli mogłyby to spowodować niebezpieczeństwo dla jego życia lub zdrowia (art. 103 ustawy).

W odniesieniu do odpowiedzialności innych podmiotów możemy mówić o następujących sankcjach związanych z nielegalnym wjazdem i pobytem cudzoziemca na terytorium Polski.

Odpowiedzialność innych podmiotów: zapraszający

Zgodnie z zapisem art. 96 ust. 2. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach podmiot zapraszający cudzoziemca na terytorium Polski (czyli obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, cudzoziemiec przebywający legalnie i bezpośrednio na terytorium Polski przez okres co najmniej 5 lat lub też osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, mająca siedzibę w Polsce) ponosi koszty wydalenia danego cudzoziemca, w przypadku gdy cudzoziemiec, którego zaprosił, wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie, na który został zaproszony, i okoliczności uzasadniające jego wydalenie wystąpiły podczas pobytu na tym terytorium w okresie objętym zaproszeniem. Powyższe ma miejsce również po upływie okresu objętego zaproszeniem, gdy cudzoziemiec nie uzyskał przedłużenia wizy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub nie korzysta z ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i pozostał na tym terytorium.

Odpowiedzialność innych podmiotów: osoby ułatwiające nielegalny wjazd i/lub pobyt

Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń w art. 49a § 1 stanowi, że każda osoba przekraczającą granicę Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom, podlega karze grzywny. Również usiłowanie oraz pomocnictwo w tym względzie są karalne (art. 49a § 2). Natomiast zgodnie z art. 264 § 3. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny, kto organizuje innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 podlegają również osoby, które umożliwiają lub ułatwiają innej osobie pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom (art. 264a § 1 Kodeks karny).

Odpowiedzialność innych podmiotów: przewoźnik

Również przewoźnik, który transportem drogowym (z wyłączeniem ruchu przygranicznego), drogą powietrzną lub morską przywiózł cudzoziemca do granicy, jest obowiązany do podjęcia działania dla upewnienia się, że cudzoziemiec zamierzający wjechać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej posiada ważny dokument podróży uprawniający do przekroczenia granicy, wymaganą wizę lub inny ważny dokument uprawniający do wjazdu i pobytu na tym terytorium, zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane (art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach). W przypadku braku ww. dokumentów jest on zobowiązany niezwłocznie odwieźć cudzoziemca do kraju, z którego go przywiózł do granicy Polski, a gdy jest to niemożliwe - do kraju, w którym cudzoziemcowi wystawiono dokument podróży, na podstawie którego podróżował, lub do każdego innego kraju, który zapewnia, że go przyjmie. Powyższe nastąpi w sytuacji, gdy cudzoziemcowi odmówiono wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; lub też gdy cudzoziemcowi podróżującemu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tranzytem władze państwa docelowego lub graniczącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odmówiły wjazdu lub przewoźnik, który miał go przewieźć do tego państwa, odmówił wykonania przewozu (art. 136 ustawy). Wówczas też koszty pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do czasu opuszczenia tego terytorium ponosi przewoźnik. Na przewoźnika nakłada się również karę administracyjną w wysokości stanowiącej równowartość od 3.000 do 5.000 euro za każdego przywiezionego cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy lub innego zezwolenia na wjazd i pobyt w Polsce (lub innym państwie), z tym że suma kar za jednorazowy przywóz grupy osób nie może przekroczyć równowartości 500.000 euro (art. 138 ww. ustawy).

Odpowiedzialność innych podmiotów: pracodawca

Odpowiedzialności karnej i administracyjno-finansowej na terytorium Polski podlega każda osoba powierzająca cudzoziemcowi nielegalne wykonywanie pracy. Art. 120 ust.1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazuje, że dana osoba z tytułu powierzenia cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy podlega karze grzywny nie niższej niż 3.000 PLN. Powyższy zapis został wzmocniony przez art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²². Stanowi on, iż osoba powierzająca wykonywanie pracy wielu cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Natomiast za wprowadzenie cudzoziemca w błąd, wyzyskania błędu, wykorzystania zależności służbowej lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania doprowadza cudzoziemca do nielegalnego wykonywania pracy, dana osoba podlega karze grzywny do 10.000 PLN (art. 120 ust.3 ustawy z 2004 roku). Karze grzywny podlegają również żądania uzyskania od cudzoziemca korzyści majątkowej w zamian za podjęcie działań zmierzających do uzyskania zezwolenia na pracę lub innego dokumentu uprawniającego do wykonywania pracy w Polsce (art. 120 ust.4 ustawy z 2004 roku). Również karze grzywny do 10.000 PLN podlegają osoby, które upoczywie powierzają wykonywanie pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy praca ta nie ma związku z prowadzoną przez powierzającego wykonywanie pracy działalnością gospodarczą (art. 11 ust. 1 ustawy z 2012 roku).

Natomiast karze pozbawienia wolności do lat 3 podlegają osoby, które powierzyły wykonywanie pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach szczególnego wykorzystania (art. 10 ust. 1 ustawy z 2012 roku).

Koszty wydalenia cudzoziemca nielegalnie wykonującego pracę na terytorium Polski, w przypadku, gdy wydalenie następuje w związku z wykonywaniem przez cudzoziemca pracy niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ponosi pracodawca lub osoba, która powierzyła cudzoziemcowi wykonywanie innej

²² Dz.U. z dnia 6 lipca 2012 roku Nr 679.

pracy zarobkowej lub pełnienie funkcji. Zapis ten stanowi treść art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach. W ust. 4 stwierdza się natomiast, iż cudzoziemiec, który został zaproszony na terytorium Polski, podlega wydaleniu w związku z wykonywaniem pracy niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, koszty wydalenia ponosi pracodawca lub osoba, która powierzyła cudzoziemcowi wykonywanie innej pracy zarobkowej lub pełnienie funkcji.

W szczególnym przypadku wskazanym w art. 96 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach, gdy cudzoziemiec przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu prowadzenia badań naukowych nie uiszcza należności z tytułu kosztów wydalenia, koszty te ponosi placówka naukowa.

Krótką charakterystyka nielegalnej migracji

Analiza danych Straży Granicznej oraz monitoring zagrożeń i bezpieczeństwa granicy nie wskazywała na znaczący wzrost zagrożenia przestępczością migracyjną w 2010 roku. Polska nadal stanowiła dla większości nielegalnych migrantów głównie kraj tranzytowy na trasie ich podróży do lepiej rozwiniętych gospodarczo oraz posiadających znaczące diaspory migracyjne państw członkowskich Unii Europejskiej. Jako jeden z wyjątków można wskazać obywateli Wietnamu, których diaspora systematycznie umacnia się na terytorium Polski.

Odcinkiem najbardziej zagrożonym przestępczością migracyjną, w tym zorganizowaną, pozostawał odcinek granicy polsko-ukraińskiej (głównie przestępczość związana z dokumentami) oraz polsko-litewskiej (nielegalne przekroczenia granicy). Na szczególną uwagę zasługuje granica z Litwą (wewnętrzna granicę UE/Schengen) z uwagi na wysoką presję migracyjną w oparciu o aktywne szlaki przerzutowe prowadzące z Azji i Europy Wschodniej przez Rosję/Ukrainę/Białoruś na Litwę, a następnie do Polski i dalej do innych państw UE. Uwzględniając zidentyfikowane trasy migracyjne wiodące przez terytorium Białorusi oraz zdarzenia notowane przez służby białoruskie w pobliżu granicy z Polską należy również podkreślić „wrażliwość” odcinka polsko-białoruskiego. Na znaczeniu zyskał także odcinek granicy Polski z Rosją (Obwód Kaliningradzki).

Głównym zagrożeniem dla systemu ochrony granicy państwowej najczęściej pozostawał proceder związany z wyludzeniem wiz w celu innym niż deklarowany. Sprawcami byli obywatele Ukrainy, Białorusi, Rosji oraz państw Azji i Afryki. Stwierdzone przypadki nadużyć procedur wizowych wskazują na zorganizowany charakter procedury oraz udział „pośredników”. Nie można wykluczyć, iż w pośrednictwo w uzyskaniu wiz zaangażowane są grupy przestępcze zainteresowane przemytem osób do UE.

Nastąpił wzrost zagrożenia przerzutem nielegalnych migrantów w zamkniętych przestrzeniach pojazdów ciężarowych do/z Polski przez odcinki stanowiące wewnętrzną granicę UE/Schengen.

Utrzymywała się presja migracyjna obywateli Mołdowy. Cudzoziemcy przybywali na terytorium Polski głównie z Ukrainy, a także z Litwy i Obwodu Kaliningradzkiego. Krajami docelowymi były m.in. Włochy, Niemcy i Francja.

Na wysokim poziomie utrzymywało się zagrożenie migracją pobytową oraz tranzytową obywateli Wietnamu. Ujawniono wiele przypadków, kiedy obywatele Wietnamu przybywali do Polski legalnie lub też często w sposób nielegalny mając na celu dalszą migrację do innych krajów UE lub pozostanie na terytorium Polski.

Nasileniu uległa presja migracyjna obywateli Afganistanu. Straż Graniczna ujawniła przypadki nielegalnego przedostania się ww. cudzoziemców do Polski z Rosji (Obwód Kaliningradzki), Ukrainy, Litwy oraz przez południowe odcinki wewnętrznej granicy UE/Schengen. Nielegalna migracja miała charakter zorganizowany, przy czym należy wskazać, że Polska nie była krajem docelowym ww. migracji.

Nastąpił wzrost zagrożenia nielegalną migracją obywateli Gruzji usiłujących przedostać się z terytorium Białorusi lub Ukrainy do państw strefy Schengen. Migranci najczęściej nielegalnie przedostawali się z Białorusi na Litwę, a następnie przez Łotwę kierowali się do Estonii, by promami udać się do państw skandynawskich. Inna trasa nielegalnej migracji wiodła z terytorium Litwy do Polski lub z Ukrainy na Słowację, rzadziej do Polski, a następnie do innych państw UE posiadających znaczną gruzińską diasporę. Należy podkreślić, iż nielegalna migracja obywateli Gruzji miała charakter zorganizowany. Zdecydowana ich większość przybywała na

terytorium Białorusi z zamiarem nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej UE/Schengen.

Pomimo spadku liczby przypadków nadużywania procedury uchodźczej w Polsce przez obywateli Rosji narodowości czeczeńskiej oraz obywateli Gruzji, w celu nielegalnej migracji do krajów Europy Zachodniej, nadal skala procederu była znaczna. Cudzoziemcy po przekroczeniu granicy z Polską składali wnioski o nadanie statusu uchodźcy jedynie w celu uzyskania prawa wjazdu do Polski. Po przejściu procedury rejestracyjnej i skierowaniu ich do ośrodków dla uchodźców cudzoziemcy nie docierali do wyznaczonych miejsc zakwaterowania lub też opuszczali ośrodki w celu dalszej migracji do innych krajów UE (m.in. Francji, Niemiec, Austrii, Belgii). Istotnym elementem w dalszej migracji była pomoc udzielana im przez członków diaspor (niejednokrotnie członków rodzin) mających dokumenty pobytowe państw UE lub pomocników/grupy przestępcze.

W dalszym ciągu fałszerstwa dokumentów były obszarem szczególnego zainteresowania grup przestępczych. Nastąpił także wzrost liczby ujawnionych sfalszowanych odcisków stempli kontroli granicznej. Stale na znaczeniu zyskiwały fałszerstwa dokumentów pozwalających na wyłudzenie wizy oraz uwiarygodnienie celu i charakteru wjazdu do strefy Schengen podczas kontroli granicznej (dokumentów urzędowych, zaproszeń, umów o pracę itp.).

Kontynuowany był proceder związany z zawieraniem tzw. „fikcyjnych” małżeństw przez ob. państw trzecich z ob. Polski w zamian za korzyści finansowe. Miał on na celu zalegalizowanie pobytu na terytorium UE i umożliwienie swobodnego przemieszczania się pomiędzy stowarzyszonymi państwami UE/Schengen. Wśród cudzoziemców nadużywających tej procedury ostatnio dominują przede wszystkim obywatele Nigerii. W roku 2010 znaczącą liczbę przypadków zawierania „fikcyjnych” małżeństw stwierdzono też w przypadku obywateli Egiptu, Mongolii, Palestyny, natomiast w pierwszej połowie 2011 roku oprócz obywateli Nigerii również osoby pochodzące z Indii, Iranu i Armenii wykorzystywały często wspomnianą procedurę. Często też obywatele Wietnamu oraz Ukrainy podejmują próby „fikcyjnego” zawierania związku małżeńskiego z obywatelem Polski lub też swoim współobywatelem mającym zalegalizowany pobyt na terytorium Polski.

W coraz większym stopniu nielegalna migracja przybierała charakter zorganizowany. W proceder zaangażowane były zazwyczaj międzynarodowe grupy przestępcze, umiejętnie dostosowujące swoje działania i ich obszar do potrzeb migrantów, zmieniających się przepisów krajowych oraz działań podejmowanych przez służby graniczne/policyjne krajów UE. Na uwagę zasługuje również różnorodność metod oraz środków transportu wykorzystywanych w zależności od uwarunkowań istniejących na danym etapie podróży.

3.4 Drogi wyjścia z nieregularności

Akcje regularyzacyjne w Polsce

Jednym z możliwych działań skierowanych na ograniczanie przebywających na terytorium danego kraju imigrantów o nieuregulowanym statusie jest zalegalizowanie ich pobytu w ramach akcji regularyzacyjnej. Powyższe działanie umożliwia cudzoziemcowi zalegalizowanie pobytu czasowego lub w dalszej perspektywie stałego, pozwalając tym samym na wyjście z szarej strefy i umożliwienie stopniowej integracji ze społeczeństwem polskim.

W Polsce do tej pory trzykrotnie, tj. w roku 2003, 2007 oraz 2011, na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach podjęto decyzję o wprowadzeniu rozwiązań prawnych pozwalających na zalegalizowanie pobytu cudzoziemcom o nieuregulowanym statusie prawnym z uwzględnieniem szeregu kryteriów²³. W przypadku dwóch zakończonych już akcji regularyzacyjnych (z 2003 i 2007 roku) warunkiem skorzystania z tego typu mechanizmu był:

- ✓ nieprzerwany pobyt na terytorium Polski od 1 stycznia 1997 roku;

²³ Z dniem 1 stycznia 2012 roku w życie wejdą przepisy ustawy z dnia 28 lipca 2011 roku 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. Nr 191, poz. 1133). Art. 1 – 13 w/w ustawy zawierają regulacje o charakterze abolicyjnym, które mają umożliwić zalegalizowanie pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcom przebywających w Polsce nielegalnie.

- ✓ wskazanie lokalu mieszkalnego, w którym cudzoziemiec zamierza przebywać i przedstawienie tytułu prawnego do jego zajmowania;
- ✓ posiadanie przyrzeczenia wydania zezwolenia na pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo pisemnego oświadczenia pracodawcy o zamiarze zatrudnienia lub;
- ✓ posiadanie dochodów lub mienia wystarczających na pokrycie kosztów utrzymania i leczenia swojego i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, bez potrzeby korzystania ze wsparcia materialnego ze środków pomocy społecznej;
- ✓ brak przeciwwskazań do legalizacji pobytu, z uwagi na zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Szereg trudnych warunków formalnych (m.in. problemy z udowodnieniem spełnienia przesłanki nieprzerwanego pobytu w Polsce), od spełniania których zależne było zalegalizowanie pobytu nielegalnie przebywających w Polsce imigrantów, jak również obawy cudzoziemców, co do rzeczywistych intencji ustawodawcy sprawiły, iż abolicje objęły swoim zasięgiem jedynie ich część. Nie przyczyniły się one również do poszerzenia wiedzy dotyczącej skali zjawiska nielegalnej migracji.

Łącznie w obu abolicjach wzięło udział 5.470 cudzoziemców. Blisko 85 proc. osób, które złożyły wnioski do wojewodów o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w tym trybie stanowili obywatele Wietnamu i Armenii. Liczba obywateli Białorusi, Ukrainy i Rosji, którzy otrzymali pozytywne decyzje była niska i wyniosła niespełna 300 osób. Niezależnie więc od stosunkowo ostrych kryteriów dostępu do możliwości skorzystania z abolicji, można stwierdzić, że obywatele sąsiadujących z Polską krajów nie wykazali zbyt wielkiego zainteresowania tą formą legalizacji pobytu. W dużym stopniu wynika to z charakteru ich migracji, która często jest ukierunkowana na pracę sezonową, przy zachowaniu centrum życiowego w kraju pochodzenia. Niemniej jednak ostatnio (w roku 2010) przeprowadzona analiza skuteczności dotychczasowych akcji regularyzacyjnych wskazała, że blisko 75 proc. osób, które zalegalizowały swój pobyt w roku 2003 lub 2007 wciąż przebywa na terytorium Polski na podstawie zezwoleń długoterminowych.

W dniu 28 lipca 2011 roku przyjęto w Polsce ustawę 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. Powyższe rozwiązanie było po części odpowiedzią na formułowane przez różne środowiska postulaty dotyczące konieczności przeprowadzenia kolejnej abolicji, lub wręcz mechanizmu regularyzacyjnego. Nowe przepisy wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku. Cudzoziemcy przebywający w Polsce nielegalnie będą mieli możliwość zalegalizowania swojego pobytu w kraju. Wnioski o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z akcją regularyzacyjną (tzw. abolicją) będzie można składać przez okres sześciu miesięcy. Podstawowym wymogiem udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony będzie nieprzerwany pobyt cudzoziemca w Polsce co najmniej od 20 grudnia 2007 roku. O zalegalizowanie pobytu w ww. trybie będą mogli wystąpić także cudzoziemcy, którym przed 1 stycznia 2010 roku wydano ostateczną decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy i orzeczono o ich wydaleniu. Wymogiem uzyskania przez takich cudzoziemców zezwolenia będzie ich nieprzerwany pobyt w Polsce co najmniej od 1 stycznia 2010 roku. Tzw. abolicja pozwoli zalegalizować pobyt także tym cudzoziemcom, wobec których 1 stycznia 2010 roku toczyło się postępowanie o nadanie statusu uchodźcy.

Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie abolicji będzie udzielane na 2 lata, a nie jak w przypadku poprzednich akcji abolicyjnych na okres jednego roku. W trakcie dwóch lat cudzoziemiec będzie mógł podjąć zatrudnienie bez ubiegania się o stosowne zezwolenie – na podstawie umowy o pracę. Złagodzone także niektóre z warunków potrzebne do zalegalizowania pobytu w tym trybie. Odstąpiono m.in. od wymogu udokumentowania posiadania wystarczających środków utrzymania. Wniosek o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w tym trybie trzeba będzie złożyć w ciągu 6 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, czyli do 2 lipca 2012 roku.

Polityka powrotowa

Wydalenie i readmisja

Wydalenie cudzoziemców z terytorium Polski odbywa się w trybie decyzji administracyjnej wydawanej przez wojewodę z urzędu lub na wniosek uprawnionych organów, na warunkach i zasadach określonych ustawowo. Szczególnym przypadkiem wykonania wydalenia jest przymusowa deportacja (najczęściej po uprzednim umieszczeniu wyrokiem sądu w ośrodku strzeżonym lub w areszcie w celu wydalenia²⁴) pod konwojem Straży Granicznej do granicy państwa, do którego cudzoziemiec zostaje wydalony, lub do portu lotniczego albo morskiego tego państwa. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na problem długości pobytu w ośrodkach strzeżonych osób o szczególnych potrzebach np. rodzin z dziećmi. Obecne uregulowania nie przewidują bowiem specjalnego trybu realizacji decyzji o wydaleniu w stosunku do ww. kategorii cudzoziemców, tak aby maksymalnie skrócić ustawowy okres ich pobytu w tych obiektach.

Usprawnieniu procesu wydalania niepożądanych cudzoziemców służą umowy o readmisji pozwalające na ich odsyłanie do krajów, z których przybyli²⁵. Polska jest stroną dwudziestu bilateralnych porozumień o readmisji osób przebywających nielegalnie²⁶ oraz umów o readmisji z państwami trzecimi, zawieranych na szczeblu Unii/Wspólnoty Europejskiej²⁷.

Polska jest również stroną wielostronnego porozumienia o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, zawartego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządami następujących państw grupy Schengen: Królestwa Belgii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga i Królestwa Niderlandów.

Głównymi powodami zawierania przez Polskę porozumień o readmisji są: chęć wzmocnienia współpracy i skuteczności podejmowanych działań w zakresie kontroli nielegalnej migracji, a także chęć uregulowania procedur oraz wypracowanie i ujednoczenie zasad postępowania w przypadkach wydalania osób przebywających nielegalnie.

W kontekście uregulowań Unii Europejskiej dotyczących problematyki wydaleń należy również wspomnieć, iż Polska jest zobowiązana do transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do

²⁴ Cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku, jeżeli:

- 1) jest to niezbędne do sprawnego przeprowadzenia postępowania w sprawie o wydalenie lub o cofnięcie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE;
- 2) zachodzi uzasadniona obawa, że będzie się uchylał od wykonania decyzji o wydaleniu lub decyzji o cofnięciu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE;
- 3) przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę niezgodnie z przepisami, jeżeli nie został niezwłocznie doprowadzony do granicy.

Areszt w celu wydalenia stosuje się wobec cudzoziemca, jeżeli zachodzi którakolwiek z ww. okoliczności oraz istnieje obawa, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku.

²⁵ Inną formą usprawnienia procesu wydalania cudzoziemców o niuregulowanym statusie są np. projekty współfinansowane ze środków unijnych w ramach Programu Roczno EFPI, np. "Wzmocnienie efektywności działań w zakresie powrotów wykonywanych przez Straż Graniczną, w tym współdziałanie z innymi instytucjami". Ten projekt, wykonywany w oparciu o Program Roczny 2008-2010, obejmuje organizowanie przez ośrodki szkolenia oraz oddziały Straży Granicznej szkoleń/warsztatów/seminariów przeznaczonych w szczególności dla funkcjonariuszy i pracowników zaangażowanych w proces działań powrotowych przy współdziałaniu przedstawicieli innych instytucji, takich jak Urząd do Spraw Cudzoziemców, sądy, urzędy wojewódzkie, Państwowa Inspekcja Pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Policja, organizacje pozarządowe, a także instytucje innych państw członkowskich właściwych w sprawach powrotów cudzoziemców. Ponadto w ramach projektu opracowano podręcznik najlepszych praktyk w dziedzinie powrotów. Jest on przeznaczony w szczególności dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy w trakcie wykonywania zadań służbowych mają kontakt z osobami podlegającymi procedurom powrotowym. Poruszane w przedmiotowym materiale problemy odwołują się do sytuacji, na jakie mogą natrafić funkcjonariusze Straży Granicznej realizujący zadania związane z wykonywaniem decyzji o wydaleniu cudzoziemców z terytorium Polski oraz do charakteru zadań i zagrożeń mogących wystąpić w trakcie wykonywanych zadań od momentu przyjęcia cudzoziemca do konwoju, aż do czasu przekazania go innym organom. Od 1 stycznia 2010 roku do 30 czerwca 2011 roku udało się zorganizować i przeprowadzić 47 działań szkoleniowych, w tym 18 spotkań warsztatowych, 13 szkoleń specjalistycznych oraz 16 kursów doskonalących.

²⁶ Są to następujące kraje: Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdowa, Niemcy, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Konfederacja Szwajcarska, Wietnam, Szwecja, Ukraina, Węgry.

²⁷ 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, FYROM (Macedonia) oraz Mołdawią i Gruzją.

powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich²⁸, która zmieni podejście do wydaleń cudzoziemców z terytorium Polski²⁹. Wydawane dotychczas w stosunku do cudzoziemców dwa rodzaje decyzji tj.: o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o wydaleniu, zgodnie z projektem założeń, będą zastąpione jedną decyzją o zobowiązaniu do powrotu, w której określany będzie termin dobrowolnego powrotu³⁰. Wydalenie będzie więc wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Zgodnie z przepisami dyrektywy nie każdej decyzji o zobowiązaniu do powrotu będzie towarzyszył zakaz ponownego wjazdu.

Dobrowolne powroty

Polityka powrotów jest powszechnie postrzegana jako ważne narzędzie przeciwdziałania nielegalnym migracjom, ograniczające stan niepożądany, jakim jest nielegalny pobyt cudzoziemców, a także spełniająca istotną rolę prewencyjną.

Udzielanie w Polsce pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia może być aktualnie realizowane na trzy sposoby. Po pierwsze, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie art. 70 ust. 1 oraz art. 75 ustawy z 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ma możliwość udzielenia pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia każdego cudzoziemca będącego w procedurze uchodźczej, który wyrazi taką wolę. Taki powrót cudzoziemca jest w całości organizowany i finansowany ze środków budżetowych Urzędu przeznaczonych na opiekę nad cudzoziemcami.

Po drugie, na podstawie *Porozumienia z dnia 12 lipca 2005 roku między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, realizowany jest program dobrowolnych powrotów, na podstawie którego cudzoziemcy opuszczają terytorium Polski korzystając z pomocy udzielanej przez IOM, finansowanej przez Straż Graniczną oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Po trzecie, IOM dodatkowo prowadzi projekty dobrowolnych powrotów cudzoziemców współfinansowane przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, w których partnerem tej organizacji jest Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz Straż Graniczna.

Tabela 1: Liczba osób, które skorzystały z programu wspomaganych dobrowolnych powrotów, 2004-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba osób, które skorzystały z pomocy w dobrowolnym powrocie (art. 70 i art. 75 ustawy)	138	48	514	256	25	15
Liczba osób, które uczestniczyły w programie dobrowolnych powrotów (realizacja porozumienia z 2005 roku)	228	262	721	226	180	8
Liczba osób, które uczestniczyły w programie dobrowolnych powrotów (realizacja projektów IOM współfinansowanych ze środków unijnych, Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Straży Granicznej)	184	481	241	1339	1442	1141
TOTAL	550	791	1476	1821	1647	1164

Źródło: Opracowanie Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie danych IOM oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Generalnie, o uczestnictwo w programie dobrowolnych powrotów ubiegać się mogą dwie kategorie cudzoziemców. Po pierwsze, cudzoziemcy, którzy złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, a postępowanie w ich sprawie jest w toku lub też otrzymali decyzję negatywną

²⁸ Dz.Urz. UE L 348 z 24.12.2008 roku.

²⁹ Przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów w 16 sierpnia 2011 roku założenia do nowej ustawy o cudzoziemcach uwzględniają potrzebę transponowania do prawa polskiego wszystkich postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE, jednakże z uwagi na mające nastąpić jesienią wybory parlamentarne w Polsce, precyzyjne określenie terminu wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach nie jest obecnie możliwe.

³⁰ Niepodporządkowanie się tej decyzji będzie skutkowało przymusowym jej wykonaniem.

oraz gdy postępowanie w sprawie przyznania im pobytu tolerowanego jest w toku lub jest umorzone lub też zrezygnowali z ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy (ale tylko wtedy, gdy procedura wydalenkowa z terytorium Polski w ich przypadku nie została jeszcze wdrożona). Po drugie, cudzoziemcy, którzy otrzymali decyzję, z której wynika obowiązek opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (z wyłączeniem decyzji o wydaleniu, której nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, z zastrzeżeniem sytuacji, w której decyzja została wydana ze względu na słuszny interes cudzoziemca) niezależnie od faktu, czy składali wcześniej wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Analiza statystyk dotyczących cudzoziemców, którym udzielono pomocy w ramach programu wspomaganych dobrowolnych powrotów, wyraźnie wskazuje na coraz większe zainteresowanie tą formą wyjazdu z Polski ze strony obywateli państw trzecich przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami. W 2009 roku w programie wspomaganych dobrowolnych powrotów uczestniczyło 1.821 osób, co w porównaniu do roku poprzedniego (1.476 osoby) stanowiło wzrost liczby beneficjentów o około 20 proc. W 2010 roku w programie wspomaganych dobrowolnych powrotów uczestniczyło ogółem 1.647 cudzoziemców.

Do skorzystania z programu wspomaganych dobrowolnych powrotów nie są natomiast uprawnieni cudzoziemcy, którym udzielono w Polsce ochrony uzupełniającej wprowadzonej do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 18 marca 2008 roku. Problem ten dotyczył również cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi, którzy nie wyrazili chęci udziału w *Programie wsparcia i ochrony ofiary/świadka ofiary handlu ludźmi*³¹. W chwili obecnej prowadzone są prace zmierzające do włączenia wspomnianej kategorii cudzoziemców (tj. ofiar handlu ludźmi) jako beneficjentów programu dobrowolnych powrotów w oparciu o Porozumienie z 2005 roku³².

Osobie dobrowolnie powracającej do kraju pochodzenia można dodatkowo zapewnić pomoc reintegracyjną w formie wsparcia finansowego z przeznaczeniem na zaspokojenie podstawowych potrzeb po powrocie (środki na zakup żywienia, odzieży, środków higieny, itp.), czy też w formie pomocy rzeczowej przeznaczonej między innymi na rozpoczęcie i prowadzenie działalności gospodarczej, edukację, w tym szkolenia zawodowe. Aktualne przepisy nie przewidują jednak możliwości objęcia pomocą reintegracyjną migrantów, których powroty są w całości organizowane i finansowane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (na podstawie art. 70 i art. 75 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

Zaletą dobrowolnych powrotów jest bardziej skuteczny oraz humanitarny system odsyłania imigrantów, zapewniający poszanowanie godności człowieka. Ponadto dobrowolny powrót jest, co do zasady, trwalszy od powrotów organizowanych z wykorzystaniem instrumentu przymusu. Dzieje się tak między innymi za sprawą pomocy reintegracyjnej dla powracających migrantów przewidzianej w ramach programów wspomaganych dobrowolnych powrotów. Wraz z doprowadzeniem do dobrowolnego wspomaganego powrotu cudzoziemca znacznie wzrastają szanse na trwałe „zakotwiczenie się” imigrantów w społeczeństwie, z którego wyemigrowali, przez co zdecydowanie ogranicza się ponowną migrację.

Należy także wspomnieć o aspekcie finansowym. Jak wynika z danych Straży Granicznej średni koszt zorganizowania dobrowolnego powrotu cudzoziemca jest dwukrotnie niższy od średniego kosztu przymusowego powrotu (patrz załącznik nr IV).

Realizowane w Polsce działania w zakresie dobrowolnych powrotów są zgodne z przyjętym na forum Unii Europejskiej rozstrzygnięciem zawartym w tzw. Dyrektywie Powrotowej - *Dyrektywie*

³¹ Warunkiem wzięcia udziału w Programie jest: nawiązanie kontaktu z organami ścigania przez ofiarę (nie ma ona natomiast obowiązku składania natychmiastowego formalnego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa), zaistnienie uzasadnionego przypuszczenia, że cudzoziemiec jest ofiarą przestępstwa handlu ludźmi, zerwanie przez pokrzywdzonego wszelkich kontaktów ze sprawcami.

³² Na podstawie wytycznych Programu Rocznego 2011 Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów możliwe jest obecnie sfinansowanie dobrowolnego powrotu tej kategorii cudzoziemców, jednak w praktyce projekty organizacji współpracującej z IOM Warszawa, opierają się wciąż na wytycznych Porozumienia z 2005 roku.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie ustanowienia w państwach członkowskich wspólnych norm i procedur wydalania obywateli państw trzecich, którzy przebywają nielegalnie. Powyższy dokument zachęca państwa UE do szerszego stosowania mechanizmu dobrowolnych powrotów oraz wykorzystywania dla jego realizacji stosownych unijnych instrumentów finansowych.

Polityka względem cudzoziemców, w przypadku trudności z wykonaniem decyzji o wydaleniu

Poza powyżej opisanymi środkami wyjścia cudzoziemca z sytuacji, w której jego/jej pobyt w Polsce jest nielegalny, można wskazać i inne formy czasowej legalizacji pobytu. Cechą charakterystyczną poniżej wskazanych rozwiązań jest jednak wyjątkowość sytuacji cudzoziemca.

W stosunku do cudzoziemca o nieregulowanym statusie w Polsce, któremu wydano decyzję o wydaleniu lub zobowiązano do opuszczenia terytorium Polski, może zostać wydana decyzja o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany w Polsce. Powyższa zgoda jest udzielana na okres do 1 roku, jednak tylko wówczas, gdy spełniony został jeden z warunków wskazanych w ustawie z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach. Zgodnie z art. 97 ust. 1 ww. ustawy cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany na terytorium Polski, jeżeli jego wydalenie:

- ✓ mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku (pkt 1);
- ✓ naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, lub naruszałoby prawa dziecka określone w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 roku (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 11), w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu (pkt 1a)³³;
- ✓ jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu i od cudzoziemca (pkt 2).

W ust. 2 ww. artykułu stwierdza się też, że cudzoziemcowi można udzielić zgody na pobyt tolerowany na terytorium Polski, jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie cudzoziemca jest niedopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania, uwzględniając przyczynę, z powodu której odmówiono wydania cudzoziemca, oraz interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy mieć jednak na uwadze fakt, że w tej sytuacji udzielenie cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany (podobnie z resztą jak szereg innych zdarzeń, w których nie wydaje się decyzji o wydaleniu, a wydanej nie wykonuje)³⁴ opiera się na pojawieniu się wyjątkowych przesłanek (np. w oparciu o art. 53a ustawy z 2003 roku przesłanką może być zły stan zdrowia wymagający leczenia na terytorium Polski, innym powodem może być konieczność stawiennictwa przed polskim sądem lub też fakt bycia ofiarą handlu ludźmi przebywającą na terytorium Polski bez właściwego dokumentu pobytowego) skłaniających do czasowej legalizacji pobytu danego cudzoziemca i ma pełnić tylko funkcję ochronną przed wydaleniem.

³³ W ustawie zastrzega się jednocześnie, że przepisu art. 97 ust. 1 pkt 1a nie stosuje się w przypadku, gdy dalszy pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.

³⁴ Więcej na ten temat w „Raporcie dotyczącym krajowych form udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” oraz innym dokumencie ”Polityki dotyczące przyjmowania, powrotu oraz integracji w Polsce małoletnich cudzoziemców bez opieki oraz ich liczba”. Obie analizy przygotowane zostały przez PL KPK ESM (dostępne w wersji elektronicznej na stronie internetowej <http://www.emn.gov.pl>).

W przypadku małoletniego cudzoziemca każdorazowo uważnie analizuje się przesłanki, które uzasadniałyby jego powrót, przy czym zawsze brana jest pod uwagę konieczność zapewnienia bezpiecznego powrotu oraz upewnienie się, że dojdzie do połączenia z rodziną lub też małoletni zostanie przekazany pod opiekę właściwej instytucji opiekuńczej w kraju pochodzenia. Małoletni nie będący obywatelami państw Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego mogą zostać wydalenii z Rzeczypospolitej Polskiej pod pewnymi warunkami. Zgodnie z art. 94 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach decyzja o wydaleniu cudzoziemca małoletniego do kraju jego pochodzenia lub do innego państwa jest wykonywana tylko wtedy, gdy małoletni będzie miał tam zapewnioną opiekę rodziców, innych osób pełnoletnich lub instytucji opiekuńczych, zgodnie ze standardami określonymi przez Konwencję o prawach dziecka, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 roku³⁵. Małoletni o nieuregulowanej sytuacji prawnej umieszczani są w placówce opiekuńczo – wychowawczej lub w ośrodku strzeżonym. W tym przypadku koszty ich pobytu w placówce opiekuńczo-wychowawczej i koszty opieki medycznej są finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, ze środków będących w dyspozycji Komendanta Głównego Straży Granicznej.

³⁵ Dz.U. z 1991 roku, Nr 120, poz. 526 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 11.

Rozdział 4. Współpraca międzynarodowa w ograniczaniu zjawiska nielegalnej migracji

4.1. Porozumienia o współpracy

Omawiając współpracę międzynarodową Polski w zakresie zmniejszania skali nielegalnej migracji należy wskazać przede wszystkim znaczącą liczbę umów o readmisji oraz innych porozumień regulujących kwestie związane z przekazywaniem i przyjmowaniem osób, np. znajdujące się w zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umowach o wzajemnym zniesieniu obowiązku wizowego. Wszystkie obowiązujące na dzień 31 sierpnia 2011 roku umowy zostały zamieszczone w załączniku I do niniejszego raportu.

4.2 Pozalegislacyjne formy współpracy z krajami trzecimi

Zagadnienie form współpracy w zakresie ograniczania nielegalnej migracji zostanie przedstawione z dwóch perspektyw - współpracy w celu wydalenia nieregularnych migrantów z krajami trzecimi oraz innymi krajami członkowskimi UE.

Formy współpracy z krajami trzecimi w zakresie wydalenia imigrantów przebywających nielegalnie

W zwalczaniu nielegalnej migracji istotne znaczenie odgrywa dwustronna Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu Państw (data podpisania 22 kwietnia 2004 roku, data wejścia w życie: 14 maja 2005 roku)

W czerwcu 2010 roku przedstawiciele Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej wzięli udział w spotkaniu w Wietnamie, którego celem była wymiana informacji i najlepszych praktyk w zakresie powrotów i identyfikacji oraz dalsze zacieśnianie współpracy pomiędzy polską Strażą Graniczną a wietnamskim Urzędem Kontroli Ruchu Granicznego. W trakcie wizyty przedstawiciele Komendy Głównej Straży Granicznej przeprowadzili seminarium dla funkcjonariuszy Urzędu Kontroli Ruchu Granicznego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Wietnamu pt. „Wzmocnienie zdolności wietnamskiej służby migracyjnej w dziedzinie zwalczania nielegalnej migracji”.

W zakresie współpracy polsko-wietnamskiej dotyczącej działań mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej migracji w 2010 roku na podstawie ww. umowy strona Polska dwukrotnie gościła ekspertów z Urzędu Kontroli Ruchu Granicznego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Wietnamu, w wyniku których została potwierdzona tożsamość 89 obywateli Wietnamu wobec których podjęto decyzję o wydaleniu. Ponadto w grudniu 2010 roku na podstawie art. 12 ww. umowy miało miejsce spotkanie podsumowujące współpracę. Celem spotkania była również ocena realizacji postanowień umowy, dyskusja o zasadach przekazywania obywateli Wietnamu posiadających ważne paszporty, objętych umową o readmisji oraz ustalenie kalendarza wizyt ekspertów ds. potwierdzania tożsamości na rok 2011.

W zakresie współpracy międzynarodowej z krajami pochodzenia/tranzytu przedstawiciele Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej wzięli udział w wizycie roboczej w Berlinie w przedstawicielstwach dyplomatycznych państw trzecich, które nie posiadają placówek w Rzeczypospolitej Polskiej. Celem wizyty, która miała miejsce w maju 2010 roku, było omówienie dotychczasowej współpracy w zakresie potwierdzania tożsamości cudzoziemców i wystawiania zastępczych dokumentów podróży na powrót do kraju pochodzenia oraz nawiązanie roboczych kontaktów z pracownikami 9 placówek dyplomatycznych państw trzecich bezpośrednio odpowiedzialnych za przeprowadzanie tych czynności. Przedstawiciele Straży Granicznej spotkali się m.in. z przedstawicielami następujących placówek państw afrykańskich: Republiki Wybrzeża Kości Słoniowej, Republiki Senegalu, Republiki Togo, Republiki Namibii, Republiki Gwinei, Sudanu, Republiki Beninu, Republiki Liberii. Realizacja działania potwierdziła, że wizyty robocze w placówkach dyplomatycznych, które nie mają swoich reprezentacji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, są najlepszym sposobem uzyskiwania informacji niezbędnych w procesie identyfikacji cudzoziemców. Ponadto bezpośrednie kontakty zainicjowały współpracę z

placówkami, do których do tej pory korespondencja przesyłana była wyłącznie drogą elektroniczną za pośrednictwem oficerów łącznikowych Straży Granicznej, a brak pogłębionej współpracy skutkowało brakiem potwierdzeń tożsamości cudzoziemców deklarujących obywatelstwa tych państw. Efektem ww. wizyty jest gotowość pracowników ambasad do przeprowadzania wywiadów telefonicznych lub osobistych (na miejscu w placówce w Berlinie lub w Polsce z cudzoziemcami umieszczonymi w ośrodkach detencyjnych) oraz ewentualne wydanie zidentyfikowanym cudzoziemcom dokumentów podróży na powrót do kraju pochodzenia. Pierwsze tego typu działanie zostało przeprowadzone na początku III kwartału 2010 roku, wówczas Konsul Republiki Gwiney przybył do Polski w celu przeprowadzenia wywiadów z cudzoziemcami deklarującymi obywatelstwo tego kraju.

Natomiast w październiku 2010 roku w Przemyślu, odbyło się spotkanie przedstawicieli służb granicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy. Rozmowy dotyczyły procedur przekazywania i przyjmowania przez wspólną granicę osób, które nie spełniają albo przestały spełniać warunki wjazdu lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Ukrainy, zgodnie z zapisami umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą. Celem spotkania było również zapoznanie się z obowiązującymi praktykami w zakresie realizacji przez właściwe organy po stronie ukraińskiej, jak i polskiej, zadań w zakresie przekazywania i przyjmowania osób w ramach procedury readmisyjnej (uproszczonej i pełnej), zgodnie z zapisami ww. umowy – do czasu podpisania i wejścia w życie protokołu wykonawczego w sprawie jej stosowania.

Formy współpracy z krajami członkowskimi Unii Europejskiej w zakresie wydalania przebywających nielegalnie obywateli państw trzecich

Powyzsza współpraca prowadzona jest przede wszystkim w ramach umów o readmisji. W roku 2010 najważniejszymi partnerami w ramach współpracy były następujące państwa:

- ✓ Niemcy (strona niemiecka przesłała 386 wniosków readmisyjnych, uzyskała 386 zgód. Strona polska przesłała 61 wniosków readmisyjnych, uzyskała 61 zgód).
- ✓ Czechy (strona czeska przesłała 9 wniosków readmisyjnych, uzyskała 6 zgód. Strona polska przesłała 14 wniosków readmisyjnych, uzyskała 12 zgód).
- ✓ Francja (strona francuska przesłała 12 wniosków readmisyjnych, uzyskała 12 zgód. Strona polska przesłała 7 wniosków readmisyjnych, uzyskała 7 zgód).
- ✓ Włochy (strona polska przesłała 5 wniosków readmisyjnych, uzyskała 2 zgody).
- ✓ Niderlandy (Niderlandy przesłały 4 wnioski readmisyjne, uzyskały 4 zgody).
- ✓ Hiszpania (strona polska przesłała 2 wnioski readmisyjne, uzyskała 2 zgody, w tym 1 zgoda na wniosek z 2009 r. W jednym przypadku strona hiszpańska nie udzieliła zgody na przyjęcie).
- ✓ Austria (strona austriacka przesłała 22 wnioski readmisyjne, uzyskała 16 zgód. Strona polska przesłała 2 wnioski readmisyjne, uzyskała 2 zgody).
- ✓ Słowacja (strona słowacka przesłała 2 wnioski readmisyjne, na które nie uzyskała zgody. Strona polska przesłała 1 wniosek readmisyjny, uzyskała 1 zgodę).
- ✓ Węgry (strona polska przesłała 1 wniosek readmisyjny, uzyskała 1 zgodę).
- ✓ Estonia (strona polska przesłała 1 wniosek readmisyjny, uzyskała 1 zgodę).
- ✓ Finlandia (strona fińska przesłała 1 wniosek readmisyjny, uzyskała 1 zgodę).
- ✓ Szwecja (strona szwedzka przesłała 1 wniosek readmisyjny, uzyskała 1 zgodę).

Kolejną formą współpracy z krajami członkowskimi UE jest realizacja Dyrektywy Rady 2003/110/WE z dnia 25 listopada 2003 roku w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną. Celem Dyrektywy jest określenie środków dotyczących pomocy, które mogą być podjęte przez właściwe władze w portach lotniczych tranzytu w Państwach Członkowskich w odniesieniu do deportacji bez i z eskortą drogą powietrzną. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy, jeżeli z przyczyn uzasadnionych i praktycznych państwo nie może wykorzystać lotu bezpośredniego do kraju przeznaczenia (kraju do którego następuje wydalenie)

może wnioskować o tranzyt drogą powietrzną przez inne państwo członkowskie. Realizacja ww. dyrektywy przez Straż Graniczną w roku 2010 przedstawia się następująco:

- ✓ Strona polska wystąpiła do innych krajów o pomoc w tranzycie drogą powietrzną z 19 wnioskami obejmującymi 20 osób. Uzyskano 18 zgód i 1 odmowę.
- ✓ Inne państwa członkowskie UE wystąpiły do Polski ze 133 wnioskami o pomoc w tranzycie drogą powietrzną, obejmującymi 138 osób. Wydano zgodę na 119 wniosków i 14 odmów.

Ponadto istotnym elementem współpracy są Centra współpracy przygranicznej oraz punkty kontaktowe.

Na granicy wewnętrznej UE/Schengen funkcjonują:

- ✓ Punkt Kontaktowy w Budzisku (wymiana informacji z Litwą),
- ✓ Centrum Współpracy policyjnej i celnej w Barwinku i Centrum Współpracy policyjnej i celnej w Trstenie (wymiana informacji ze Słowacją),
- ✓ Wspólna Placówka Kudowa-Słone i Wspólna Placówka Chotěbuz (wymiana informacji z Czechami),
- ✓ Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku (wymiana informacji z Niemcami) oraz Punkty przyjmowania osób i regionalnej wymiany informacji w Kołbaskowie i Zgorzelcu.

W dniu 22 grudnia 2010 roku podpisane zostały regulaminy wspólnych placówek w Kudowie-Słone i Chotěbuz.

W wyniku współpracy przygranicznej w 2010 roku w polskich centrach współpracy i punktach kontaktowych na granicy wewnętrznej UE/Schengen dokonywano wymiany informacji dotyczącej m.in. kradzieży pojazdów, dokumentów, fałszerstw dokumentów, nielegalnego przekroczenia granicy, a także tożsamości osób bez dokumentów lub poszukiwanych przez wymiar sprawiedliwości.

Ogólna ilość uzyskanych informacji na rzecz strony polskiej przez powyższe punkty w 2010 roku wynosiła 15.418, natomiast na rzecz strony państw sąsiednich (członków UE) przekazano 22.027 informacji.

Na granicy zewnętrznej UE/Schengen funkcjonują dwa punkty konsultacyjne w drogowych przejściach granicznych:

- ✓ Punkt Konsultacyjny Korczowa – Krakowiec,
- ✓ Punkt Konsultacyjny Dorohusk – Jagodzin.

Wymiana informacji w punktach konsultacyjnych odbywała się na podstawie „Porozumienia Nr 16 między Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej a Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy w sprawie zasad tworzenia i funkcjonowania punktów konsultacyjnych” podpisanego w Warszawie w dniu 22 września 2004 roku.

W 2010 roku w ramach punktów konsultacyjnych w Korczowej i Dorohusku przekazano 1.598 informacji na rzecz strony polskiej, a na rzecz strony ukraińskiej 4.139. Informacje te w głównej mierze dotyczyły: ustaleń pojazdów, osób i dokumentów, utrudnień w przekraczaniu granicy polsko-ukraińskiej, zdarzeń nadzwyczajnych na przejściach granicznych, nielegalnej migracji oraz zatrzymań na „zielonej granicy” lub w strefie nadgranicznej, nielegalnego przemytu towarów akcyzowych, pojazdów i osób, a także informacji związanych z bieżącą działalnością organów granicznych.

Ponadto funkcjonariusze punktów konsultacyjnych dokonywali na rzecz uprawnionych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Służby Celnej, Policji, Sądów, Prokuratury, Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego, Oddziałów Straży Granicznej, punktów kontaktowych na granicy Polski, Centralnego Biura Śledczego, Żandarmerii Wojskowej) sprawdzeń w bazie danych Straży Granicznej dotyczących przekroczeń granicy przez osoby i środki transportu oraz przygotowywali odpowiedzi w powyższym zakresie. Bieżąca współpraca ze służbami granicznymi

państw sąsiednich realizowana jest na bieżąco w oparciu o istniejące kanały współpracy w ramach tzw. aparatu pełnomocnika granicznego.

Innym, równie istotnym elementem jest współpraca międzynarodowa prowadzona przez Straż Graniczną z oficerami łącznikowymi innych państw, w tym przede wszystkim: RFN, Ukrainy, Niderlandów, Wielkiej Brytanii, USA, Słowacji, Rosji, Hiszpanii, Rumunii, Bułgarii i Nordyckim Biurem Łącznikowym (Szwecja, Dania, Norwegia, Finlandia).

Kontakty robocze z oficerami łącznikowymi utrzymują przede wszystkim właściwe merytorycznie komórki organizacyjne Komendy Głównej Straży Granicznej. Współpraca dotyczy bieżącej wymiany informacji oraz przygotowywania wspólnych przedsięwzięć. Oficerowie łącznikowi dokonywali wizytacji w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej i pośredniczyli w nawiązywaniu współpracy na szczeblu regionalnym. Ich działalność w znaczący sposób przyczynia się do rozwoju współpracy i korzystnie wpływa na realizację zadań Straży Granicznej.

4.3 Współpraca na szczeblu unijnym oraz z organizacjami międzynarodowymi

Wśród istotnych partnerów Straży Granicznej wskazać należy agencją Frontex, Europol oraz Interpol.

Współpraca z Agencją Frontex

Straż Graniczna prowadzi ścisłą współpracę z Agencją Frontex w wielu obszarach. Do głównych zaliczyć można:

- ✓ udział we wspólnych operacjach. Operacje, w zależności od założonych celów, ukierunkowane są na monitorowanie nielegalnej migracji podróżnych o konkretnej narodowości, bądź koncentrują się na podróżnych z państw trzecich przemieszczających się na zagrożonych kierunkach. Celem jednego z takich projektów było wypracowanie oraz zastosowanie skutecznego systemu umożliwiającego elastyczną reakcję na tzw. efekt przeniesienia, polegający na dynamicznym przystosowaniu się siatek przerzutowych do zmieniającej się sytuacji i szybkim przekierowaniu strumieni migracyjnych do innego regionu. Można również wyróżnić operacje ukierunkowane na monitoring nieletnich, przekraczających granice bez i z nadzorem opiekunów prawnych, operacje mające na celu wzrost efektywności kontroli granicznej w portach lotniczych UE w zakresie wykrywania fałszywych lub wyłudzonych dokumentów itp.
- ✓ udział w szkoleniach organizowanych przez Agencję. Szkolenia te służą między innymi wypracowaniu jednolitego podejścia do problematyki związanej z ochroną zewnętrznego odcinka granicy, służą przekazywaniu najnowszych doświadczeń i są pomocne jako uzupełnienie krajowego systemu szkoleń Straży Granicznej.
- ✓ współpraca w zakresie stosowania analizy ryzyka wg modelu CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model) realizowana ze strony Agencji Frontex przez Wydział Analizy Ryzyka (Risk Analysis Unit - RAU). Odbывała się ona w szczególności poprzez Sieć Analizy Ryzyka Agencji Frontex (FRAN - Frontex Risk Analysis Network) oraz z wykorzystaniem platformy ICONet i polegała na regularnej wymianie danych i informacji migracyjnych pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz Agencją Frontex.

W roku 2010 Straż Graniczna uczestniczyła w czterech wspólnych operacjach powrotowych organizowanych z innymi krajami członkowskimi (w tym: dwie operacje zorganizowane przez stronę polską i 2 operacje przez stronę austriacką). Łącznie w wyniku tych działań – które nie były koordynowane i współfinansowane przez Agencję Frontex – wydano 90 obywateli Gruzji.

W ramach ww. współpracy z Agencją Frontex w 2010 roku zrealizowano następujące zadania:

✓ **Direct Contact Points for Return Matters**

W ramach tego projektu odbyło się spotkanie Państw Członkowskich UE oraz Państw Stowarzyszonych w Schengen (26.05.2010 Warszawa), które dało możliwość wymiany najlepszych doświadczeń i praktyk państw UE w zakresie przygotowywania operacji powrotowych oraz pozyskiwania dokumentów podróży.

✓ **Core Country Group for Return Matters (CCG)**

W ramach ww. projektu odbyło się 6 roboczych spotkań, które zostały zorganizowane w celu określenia wspólnych założeń polityki powrotowej oraz zdefiniowania realnych możliwości i potrzeb przeprowadzenia łączonych operacji wydaleniowych.

✓ **Uczestniczenie we wspólnych operacjach powrotowych (JRO)**

W 2010 roku Strona polska uczestniczyła w 12 wspólnych operacjach powrotowych koordynowanych przez Agencję Frontex, w ramach których 90 cudzoziemców zostało wydalonych do kraju podchodzenia.

✓ **Udział w projekcie Attica 2010 (listopad 2010 r. Alexandroupoli – Grecja)**

Celem projektu było wsparcie greckich służb migracyjnych w walce z napływem nielegalnej migracji. Przedstawiciel polskiej Straży Granicznej uczestniczący w projekcie był odpowiedzialny za przeprowadzenie procedury weryfikacji nieudokumentowanych cudzoziemców, którzy zadeklarowali posiadanie obywatelstwa: Pakistanu, Indii, Nepalu, Sri Lanki, Afganistanu oraz Iranu. Procedura opierała się na sprawdzeniu języka ojczystego, dialektu, wiedzy o kulturze oraz religii kraju, którego obywatelstwo deklarowali cudzoziemcy.

Współpraca partnerska z Europolem realizowana była na podstawie *Decyzji Rady Unii Europejskiej 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 roku ustanawiająca Europejski Urząd Policji Europol* (za pośrednictwem Krajowego Biura Łącznikowego Europolu, umieszczonego w Biurze Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji).

Współpraca partnerska z Interpolem w 2010 roku realizowana była za pośrednictwem Krajowego Biura Łącznikowego Interpolu, umieszczonego w Biurze Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji. Przedmiotem wskazanej współpracy była wzajemna wymiana informacji przede wszystkim z krajami trzecimi nt m.in. nielegalnej migracji, handlu ludźmi czy fałszerstw dokumentów.

Rozdział 5. Wpływ polityki i prawodawstwa UE

Polityka UE oraz jej prawodawstwo w zakresie migracji ma duży wpływ na kształt polityk migracyjnych poszczególnych państw członkowskich, w tym również Polski. Prawo wspólnotowe wprowadza bezpośrednio konieczność zmiany obowiązujących procedur postępowania lub wyznacza standardy, których wypełnienie państwa członkowskie powinny osiągnąć w określonym terminie.

Obowiązujące w Polsce przepisy regulujące kwestie migracyjne są zgodne z prawem wspólnotowym. W przypadku niektórych instrumentów aktualnie trwają prace nad ich pełnym wdrożeniem. Jako przykład można wskazać proces implementacji:

- ✓ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku ws. wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, której postanowienia zostały ujęte w projekcie nowej ustawy o cudzoziemcach,
- ✓ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, której postanowienia zostały ujęte w projekcie ustawy o skutkach powierzana wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Polski.

Z postanowień ww. dyrektyw wynika potrzeba dokonania szeregu istotnych zmian w krajowym porządku prawnym, m.in. w kontekście nielegalnego pobytu, nielegalnej pracy i wydaleń cudzoziemców przebywających w Polsce.

Państwa trzecie, z którymi Polska najczęściej współpracuje w zakresie realizacji unijnych umów o readmisji

Ukraina

Data sporządzenia umowy: 2007-06-18

Data wejścia w życie umowy: 2008-01-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji aktualnie znajduje się w trakcie uzgodnień w zakresie treści. Do momentu podpisania protokołu, z uwagi na problemy techniczne dotyczące wydłużonego okresu korespondencji, przekazania realizowane są w oparciu o porozumienie dwustronne (z dnia 24 maja 1993 roku). W 2010 roku strona polska przesłała stronie ukraińskiej 497 wniosków o readmisję, otrzymano 497 zezwoleń na przekazane w tym trybie. W 2010 roku przekazano na terytorium Ukrainy 281 osób (różnica we wnioskach i przekazaniach wynika z faktu, iż część z nich, z różnych powodów nie doszła do skutku). W 2010 roku strona ukraińska przesłała stronie polskiej 26 wniosków o readmisję, udzielono 25 zezwoleń na przekazanie w trybie readmisji. W 2010 roku przekazano na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 6 osób.

Rosja

Data sporządzenia umowy: 2006-05-25

Data wejścia w życie umowy: 2007-06-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji został przyjęty przez strony umowy. W chwili obecnej trwają końcowe prace mające na celu wprowadzenie w życie protokołu. Strona polska przesłała stronie rosyjskiej 44 wnioski o readmisję. W drodze korespondencji otrzymanej od Federalnej Służby Migracyjnej za pośrednictwem Oficera Łącznikowego w Moskwie, otrzymano 29 zgody na przekazanie w trybie readmisji. W 2010 roku przekazano do Federacji Rosyjskiej 17 osób.

Mołdowa

Data sporządzenia umowy: 2007-10-10

Data wejścia w życie umowy: 2008-01-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji aktualnie znajduje się w trakcie uzgodnień w zakresie treści. Strona polska przesłała stronie mołdawskiej 20 wniosków o readmisję, otrzymano 20 zezwoleń na przekazanie w trybie readmisji. W 2010 roku przekazano do Republiki Mołdowy 20 osób.

Pakistan

Data podpisania umowy – 26-10-2009

Data wejścia w życie umowy – 01-12-2010

Od momentu wejścia w życie umowy do dnia dzisiejszego nie odnotowano przypadku wystąpienia do strony pakistańskiej z wnioskiem o przekazanie w trybie umowy. W roku ubiegłym skierowano 10 wystąpień do placówki dyplomatycznej Pakistanu z prośbą o potwierdzenie tożsamości i wydanie zastępczego dokumentu podróży dla 10 obywateli Pakistanu. Na skierowane wystąpienia Ambasada w 3 przypadkach potwierdziła tożsamość cudzoziemców.

Gruzja

Data sporządzenia umowy: 2009-10-26

Data wejścia w życie umowy: 2011-03-01

Podjęto rozmowy z placówką dyplomatyczną Gruzji w celu przygotowania zasad przekazywania korespondencji dotyczącej readmisji pomiędzy stronami umowy.

Państwa trzecie, z którymi współpraca w zakresie realizacji unijnych umów o readmisji występuje sporadycznie

Sri Lanka

Data sporządzenia umowy: 2004-06-04

Data wejścia w życie umowy: 2005-05-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji znajduje się na wstępnym etapie prac przygotowawczych. W 2010 roku strona polska przesłała stronie lankijskiej 2 wnioski o readmisję. Nie odnotowano odpowiedzi.

Albania

Data sporządzenia umowy: 2005-04-14

Data wejścia w życie umowy: 2006-05-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji aktualnie znajduje się w trakcie uzgodnień w zakresie treści. W 2010 roku nie odnotowano przypadku wystąpienia do strony albańskiej o przekazanie w trybie umowy o readmisji. We wcześniejszych latach zdarzało się to sporadycznie.

Czarnogóra

Data sporządzenia umowy: 2007-09-18

Data wejścia w życie umowy: 2008-01-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji jest w trakcie uzgodnień w zakresie treści. W 2010 roku nie odnotowano przypadku wystąpienia o przekazanie w trybie umowy o readmisji. We wcześniejszych latach zdarzało się to sporadycznie.

Macedonia (FYROM)

Data sporządzenia umowy: 2007-09-18

Data wejścia w życie umowy: 2008-01-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji jak dotąd nie był uzgadniany. Skierowano (rok 2010) 1 wniosek o przekazanie w trybie umowy o readmisji i nie otrzymano odpowiedzi.

Serbia

Data sporządzenia umowy: 2007-09-18

Data wejścia w życie umowy: 2008-01-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji znajduje się w trakcie uzgodnień w zakresie treści. Skierowano 1 wniosek o przekazanie w trybie umowy o readmisji. Strona serbska wyraziła zgodę na przyjęcie osoby.

Bośnia i Hercegowina

Data sporządzenia umowy: 2007-09-18

Data wejścia w życie umowy: 2008-01-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji jest w trakcie uzgodnień w zakresie treści. Skierowano 1 wniosek o przekazanie w trybie umowy o readmisji. Strona bośniacka wyraziła zgodę na przyjęcie osoby w tym trybie.

Hong Kong

Data sporządzenia umowy: 2002-11-27

Data wejścia w życie umowy: 2004-03-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji – strony nie podjęły inicjatywy.

Makao

Data sporządzenia umowy: 2003-10-13

Data wejścia w życie umowy: 2004-06-01

Protokół wykonawczy do umowy o readmisji – strony nie podjęły inicjatywy.

Inne działania finansowane ze środków unijnych

Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów został utworzony z dniem 1 stycznia 2008 roku na mocy przyjętej przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej Decyzji nr 575/2007/WE z dnia 23 maja 2007 roku ustanawiającej Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów jako część programu ogólnego „Solidarności i zarządzanie przepływami migracyjnymi”.

Straż Graniczna przeciwdziałając nielegalnej migracji w dużej mierze korzysta z możliwości wspierania przez ten fundusz podejmowanych przedsięwzięć. Środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów wykorzystywane są zarówno przy realizacji wydaleń cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (wykonywanych przede wszystkim drogą lądową i lotniczą), jak też przy realizacji przedsięwzięć o charakterze szkoleniowym, których celem jest podnoszenie kwalifikacji funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej.

Jako przykład może służyć zakres spotkań szkoleniowych zorganizowanych przez Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie, który przystąpił do realizacji Projektu 4/2/EFPI/2009 *Wzmocnienie efektywności działań w zakresie powrotów wykonywanych przez Straż Graniczną, w tym współdziałanie z innymi instytucjami*, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów. Projekt obejmuje organizację szkoleń/warsztatów/seminariów przeznaczonych w szczególności dla funkcjonariuszy i pracowników zaangażowanych w proces działań z zakresu kontroli legalności pobytu i zatrudnienia oraz z zakresu przeprowadzania operacji powrotowych przy współdziałaniu przedstawicieli innych instytucji, jak m.in. Państwowa Inspekcja Pracy.

Działania szkoleniowe realizowane przez Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie w ramach ww. projektu to:

- ✓ szkolenie specjalistyczne pt. „Przeprowadzanie przez Funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom”,
- ✓ szkolenie specjalistyczne pt. „Postępowania administracyjne prowadzone przez Straż Graniczną w stosunku do cudzoziemców”,

- ✓ szkolenie specjalistyczne pt. „Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”,
- ✓ seminarium warsztatowe z udziałem m.in. przedstawicieli Państwowej Inspekcji Pracy, adresowane do osób zajmujących się kwestią kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców.

Przeprowadzenie powyższych szkoleń i warsztatów stanowi realizację celu operacyjnego projektu, tj. promowania skutecznego i jednolitego stosowania wspólnych norm w kwestii powrotów imigrantów zgodnie z rozwojem polityki w tej dziedzinie. Sprzyjają temu organizowane seminaria warsztatowe oraz szkolenia, pogłębiające wiedzę w obszarze kontroli legalności pobytu i kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców, na poziomie regionalnym, pomiędzy właściwymi instytucjami zaangażowanymi w proces działań powrotowych. Działania szkoleniowe, organizowane przez Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie, stanowią wsparcie dla polityki migracyjnej, tj. dla właściwego zarządzania powrotami nielegalnych migrantów.

Znaczącym wsparciem dla Straży Granicznej jest Fundusz Granic Zewnętrznych³⁶ pozwalający na realizowanie wielu projektów/inwestycji, między innymi w zakresie wyposażania Straży Granicznej w specjalistyczne środki transportu, inwestycji budowlanych, łączności i informatyki itp., co z kolei zwiększa skuteczność działań mających na celu ochronę zewnętrznego odcinka granicy UE.

³⁶ Podstawę prawną dla wykorzystania przez Polskę środków z Funduszu Granic Zewnętrznych 2007-2013 stanowi Decyzja nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013 jako część Programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”. Dokument dostępny na stronie <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2007:144:SOM:EN:HTML>.

Rozdział 6. Dane statystyczne

Ocena liczby imigrantów przebywających na terytorium danego kraju nielegalnie jest bardzo trudnym zadaniem, gdyż z jednej strony mamy do czynienia ze zjawiskiem nieudokumentowanym, niemożliwym do prawidłowego zmierzenia, a z drugiej strony z niemożnością zastosowania w pełnym wymiarze klasycznych metod zbierania danych nt. nielegalnej migracji. Można zatem co najwyżej mówić o wartościach szacunkowych.

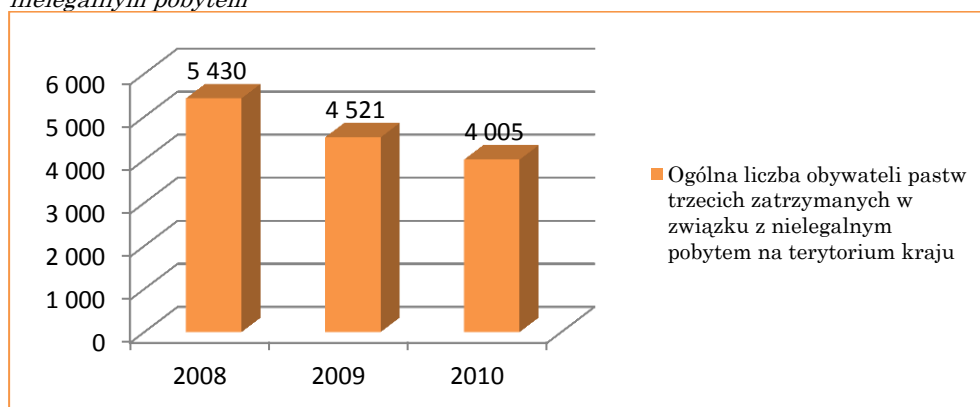
Najczęściej przedstawiane dane statystyczne, które mogą być wykorzystane do zobrazowania skali zjawiska dotyczą: wskaźnika odmów wydania cudzoziemcom wiz i odmów wjazdu (określenie presji migracyjnej), liczby zatrzymań cudzoziemców w związku z przekroczeniem (usiłowaniem przekroczenia) granicy państwowej wbrew przepisom (tzw. pgwp), liczby cudzoziemców zatrzymanych na terytorium danego kraju w trakcie kontroli legalności pobytu, zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców oraz liczby osób zobowiązanych do wyjazdu z terytorium danego państwa w związku z nielegalnym pobytom (w przypadku Polski: wydalenie, zobowiązanie do opuszczenia terytorium Polski, nakaz opuszczenia kraju wynikający z decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia pobytowego lub towarzyszący decyzjom orzekającym o cofnięciu zezwoleń pobytowych). Tego typu dane są jednak niezwykle trudne do interpretacji, bowiem wynikają nie tylko z rozmiarów migracji nielegalnych, ale także efektywności podejmowanych działań przez różnego rodzaju służby.

Ponadto istotnym wskaźnikiem obrazującym skalę nielegalnej migracji są liczby dotyczące cudzoziemców legalizujących pobyt w ramach abolicji lub innych mechanizmów pozwalających na uregulowanie ich sytuacji prawnej.

Statystyki Eurostat

Opierając się na danych statystycznych dotyczących liczby cudzoziemców zatrzymanych na terytorium Polski w związku z ich nielegalnym pobytom można wskazać, że w ciągu ostatnich kilku lat ich liczba ulega zmniejszeniu - z 5.430 w roku 2008 do 4.005 w roku 2010. Przy czym ogólna liczba cudzoziemców faktycznie wydanych z terytorium kraju w ciągu ostatnich dwóch lat utrzymuje się na podobnym poziomie: w roku 2009 wydano z terytorium Polski 6.945 cudzoziemców (w tym w ramach powrotu przymusowego 573), a w roku 2010 – 6.768 (odpowiednio 508).

Wykres 1: Ogólna liczba obywateli państw trzecich zatrzymanych na terytorium Polski w związku z ich nielegalnym pobytom



Źródło: Opracowanie własne Straży Granicznej

Wśród zatrzymanych cudzoziemców o nieuregulowanym statusie w Polsce przeważali mężczyźni (ok. 67 proc. ogółu) w wieku produkcyjnym (osoby w wieku powyżej 18 roku życia stanowią ok. 97 proc. całej populacji zatrzymanych cudzoziemców). Niezmiennie od kilku lat obywatele Ukrainy oraz Rosji znajdują się w czołówce nieregularnych migrantów w Polsce. W roku 2008 zatrzymano w związku z nielegalnym pobytom w Polsce 3.202 obywateli Ukrainy (466 obywateli Rosji), natomiast w roku 2010 zatrzymano 1.883 migrantów z Ukrainy i 469 migrantów z Rosji. O ile w

roku 2008 i 2009 obywatele Wietnamu stanowili trzecią pod względem liczebności grupę nielegalnych migrantów (odpowiednio 435 i 330 osób) o tyle w roku 2010 stwierdzono więcej przypadków nielegalnego pobytu obywateli Białorusi (286 obywateli Białorusi wobec 253 obywateli Wietnamu).

Skuteczność działań kontrolnych funkcjonariuszy Straży Granicznej odzwierciedla się także w statystykach dotyczących liczby odmów wjazdu obywatelom państw trzecich na terytorium Polski. W ciągu ostatnich dwóch lat liczba odmów (głównie na granicy lądowej) wjazdu oscylowała w granicy 23 – 26 tys. rocznie (w roku 2009 odmówiono wjazdu na terytorium Polski 26.232 cudzoziemcom, a w 2010 – 22.893). Główną przyczyną odmowy wjazdu na terytorium Polski jest fakt braku ważnej wizy lub zezwolenia na pobyt, a także brak dokumentów poświadczających cel przyjazdu do Polski (ww. wskazane powody stanowią odpowiednio ok. 45 proc i 40 proc. ogólnej liczby odmów).

Tabela 2: Odmowa obywatelom państw trzecich wjazdu na terytorium Polski

Powód odmowy wjazdu	2008	2009	2010
brak ważnego dokumentu podróży	39	180	68
fałszywy dokument podróży	15	15	12
brak ważnej wizy lub zezwolenia pobytowego	7 642	12 019	9 813
posiadanie fałszywej wizy lub zezwolenia pobytowego	29	24	18
cel i warunki pobytu nieudokumentowane	6 967	10 557	8 918
cudzoziemiec przebywał już na terytorium Polski 3 miesiące w ciągu kolejnych 6 miesięcy	66	31	75
brak wystarczających środków na pokrycie kosztów pobytu	1 099	2 830	2 909
zgłoszono zastrzeżenie	687	1 125	968
uznanie osoby za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego	308	107	112

Źródło: Opracowanie własne Straży Granicznej

Najczęściej odmowy wjazdu na terytorium Polski zostały wydane obywatelom Ukrainy, Białorusi oraz Rosji.

Również statystyki dotyczące liczby wydanych zobowiązań cudzoziemca do opuszczenia terytorium Polski częściowo ukazują liczbę osób nielegalnie przebywających na terytorium kraju. Dostępne dane wskazują, że rok rocznie mamy do czynienia z dość stabilną liczbą cudzoziemców zobowiązanych do opuszczenia Polski – w roku 2008 wydano 8.143 zobowiązań, w roku 2009 – 11.876, natomiast w 2010 roku już tylko 10.700. Najwięcej zobowiązań do opuszczenia terytorium Polski wydawanych jest względem obywateli Ukrainy, Rosji oraz Gruzji.

Tabela 3: Kraje pochodzenia cudzoziemców, w stosunku do których najczęściej wydawane jest zobowiązanie do opuszczenia terytorium kraju (dziesięć najliczniejszych)

miejsca danego kraju	2008		2009		2010	
	kraj pochodzenia cudzoziemca	liczba ogółem wydanych zobowiązań	kraj pochodzenia cudzoziemca	liczba ogółem wydanych zobowiązań	kraj pochodzenia cudzoziemca	liczba ogółem wydanych zobowiązań
pierwsze	UKRAINA	5 443	UKRAINA	5 247	UKRAINA	5 274
drugie	ROSJA	620	ROSJA	2 871	ROSJA	2 746
trzecie	BIAŁORUŚ	402	GRUZJA	1 570	GRUZJA	738
czwarte	WIETNAM	400	BIAŁORUŚ	520	BIAŁORUŚ	530
piąte	MOŁDOWA	305	WIETNAM	320	WIETNAM	266
szóste	ARMENIA	178	ARMENIA	216	ARMENIA	222

2008		2009		2010		
miejsca danego kraju	kraj pochodzenia cudzoziemca	liczba ogółem wydanych zobowiązań	kraj pochodzenia cudzoziemca	liczba ogółem wydanych zobowiązań	kraj pochodzenia cudzoziemca	liczba ogółem wydanych zobowiązań
siódme	CHINY	166	MOŁDOWA	194	MOŁDOWA	124
ósme	MONGOLIA	138	CHINY	145	CHINY	92
dziewiąte	TURCJA	50	NIGERIA	89	TURCJA	90
dziesiąte	GRUZJA	50	MONGOLIA	84	NIGERIA	45

Źródło: Opracowanie własne Straży Granicznej

Obywatele Ukrainy oraz Rosji stanowią najliczniejsze grupy cudzoziemców, którzy wyjechali z kraju w oparciu o zobowiązanie do opuszczenia terytorium Polski. Dużą skuteczność wykonanych zobowiązań do opuszczenia terytorium Polski przedstawiają także dane odnoszące się do obywateli Białorusi oraz Gruzji.

Tabela 4: Kraje pochodzenia cudzoziemców faktycznie wydanych z terytorium Polski (dziesięć najliczniejszych)

2008		2009		2010		
miejsca danego kraju	kraj pochodzenia cudzoziemca	liczba ogółem wydanych	kraj pochodzenia cudzoziemca	liczba ogółem wydanych	kraj pochodzenia cudzoziemca	liczba ogółem wydanych
pierwsze	UKRAINA	5 830	UKRAINA	4 301	UKRAINA	4 264
drugie	ROSJA	751	ROSJA	801	ROSJA	930
trzecie	BIAŁORUŚ	452	BIAŁORUŚ	479	BIAŁORUŚ	495
czwarte	WIETNAM	436	GRUZJA	284	GRUZJA	358
piąte	MOŁDOWA	339	WIETNAM	242	WIETNAM	233
szóste	ARMENIA	152	ARMENIA	135	MOŁDOWA	122
siódme	MONGOLIA	142	MOŁDOWA	127	ARMENIA	77
ósme	CHINY	74	CHINY	74	TURCJA	26
dziewiąte	GRUZJA	67	NIGERIA	61	KAZACHSTAN	23
dziesiąte	TURCJA	43	KAZACHSTAN	52	MONGOLIA	22

Źródło: Opracowanie własne Straży Granicznej

Statystyki krajowe

W 2010 roku Straż Graniczna zatrzymała **2.170** obywateli państw trzecich, którzy **wbrew przepisom przekroczyli granicę państwową (pgpwp) lub usiłowali ją przekroczyć**, bezpośrednio po dokonaniu tego czynu lub w trakcie jego dokonywania.

Na kierunku do Polski ujęto 1.603 obywateli państw trzecich. Większość cudzoziemców zatrzymano po przekroczeniu odcinków granicy zewnętrznej - 959 osób. Zatrzymania dotyczyły przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom na odcinkach granicy:

- ✓ z Ukrainą - 744,
- ✓ z Białorusią - 123,
- ✓ w lotniczych połączeniach zewnętrznych - 61,
- ✓ z Rosją - 30,
- ✓ w morskich połączeniach zewnętrznych - 1.

Po przekroczeniu **granicy wewnętrznej** wbrew przepisom zatrzymano łącznie **644 obywateli państw trzecich**. Zatrzymania dotyczyły przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom na odcinkach granicy:

- ✓ z Czechami - 293,
- ✓ z Niemcami - 285,
- ✓ z Litwą - 35,
- ✓ ze Słowacją - 17,
- ✓ w lotniczych połączeniach wewnętrznych - 9,
- ✓ w morskich połączeniach wewnętrznych - 5.

Spśród łącznej liczby zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) do Polski na wszystkich odcinkach granicy najliczniej występowali obywatele: Ukrainy - 1.020, Rosji - 109, Białorusi - 83, Mołdowy - 65, Wietnamu - 54, Turcji - 52 i Gruzji - 52.

System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej jest dostosowany do czteropozomowego systemu zarządzania bezpieczeństwem granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Model ten, wyodrębnia cztery komplementarne strefy ochrony granicy³⁷. Strefa czwarta obejmuje kontrole imigracyjne, prowadzone na terytorium państwa członkowskiego. Są one uzupełnieniem działań podejmowanych bezpośrednio na granicy (strefa 3). Nie zawsze możliwe jest bowiem stwierdzenie w przejściu granicznym, czy cel podróży cudzoziemca deklarowany przy wjeździe (a wcześniej przy ubieganiu się o wizę) jest zgodny z faktycznymi zamiarami. Bardzo często można to dopiero stwierdzić badając charakter jego pobytu na terytorium Polski. Dlatego też np. w sytuacji zatrzymania wewnątrz kraju osoby, co do której stwierdzono np. fakt wyłudzenia wizy, lub też zmiany nazwiska w celu ominięcia zakazu wjazdu na terytorium Polski, przyjmuje się, że do Polski przedostały się one nielegalnie.

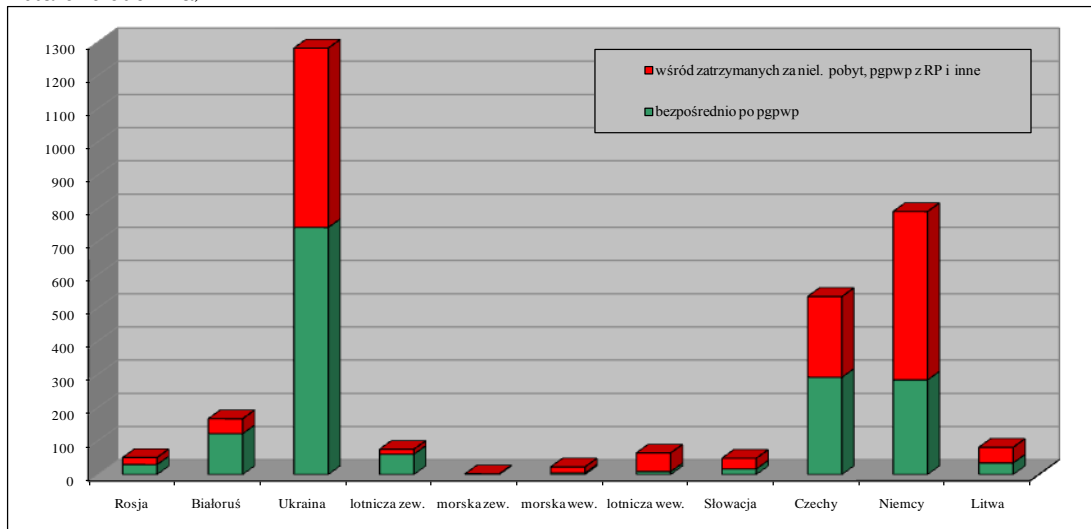
Ponadto ustalono, że do Polski w sposób nielegalny przedostało się również **1.623** obywateli państw trzecich, których Straż Graniczna zatrzymała podczas próby przedostania się z Polski do innych państw (za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom z Polski) lub nielegalny pobyt, nielegalną pracę i przemyt dokumentów. Wśród nich

- ✓ **622 osoby przekroczyły odcinki granicy zewnętrznej** (540 z Ukrainą, 45 z Białorusią, 21 z Rosją, 15 lotniczą i 1 morską),
- ✓ **903 osoby przekroczyły odcinki granicy wewnętrznej** (507 z Niemcami, 243 z Czechami, 56 lotniczą, 47 z Litwą, 32 ze Słowacją i 18 morską).

W pozostałych 98 przypadkach nie ustalono odcinka granicy, przez który nastąpił nielegalny wjazd do Polski.

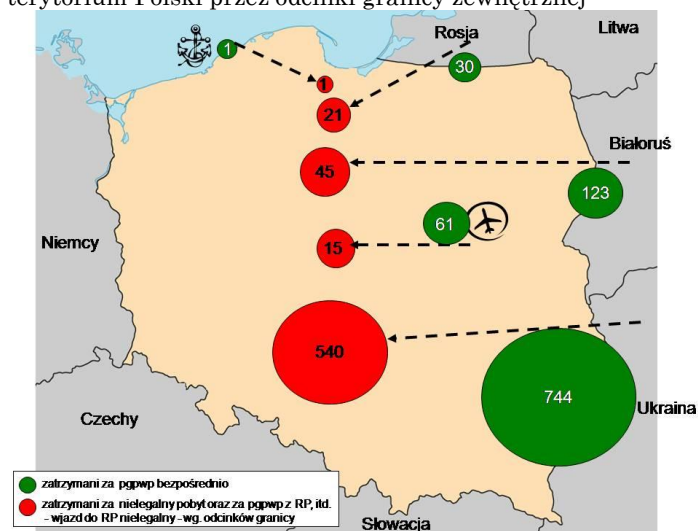
³⁷ Szerzej na stronie 14 niniejszego raportu.

Wykres 2: Zatrzymani przez Straż Graniczną obywatele państw trzecich, którzy nielegalnie przedostali się na terytorium Polski według odcinka nielegalnego przekroczenia granicy (bez 98 przypadków, gdzie nie ustalono odcinka)



Źródło: Opracowanie własne Straży Granicznej

Mapa 2: Zatrzymani przez Straż Graniczną obywatele państw trzecich, którzy nielegalnie przedostali się na terytorium Polski przez odcinki granicy zewnętrznej

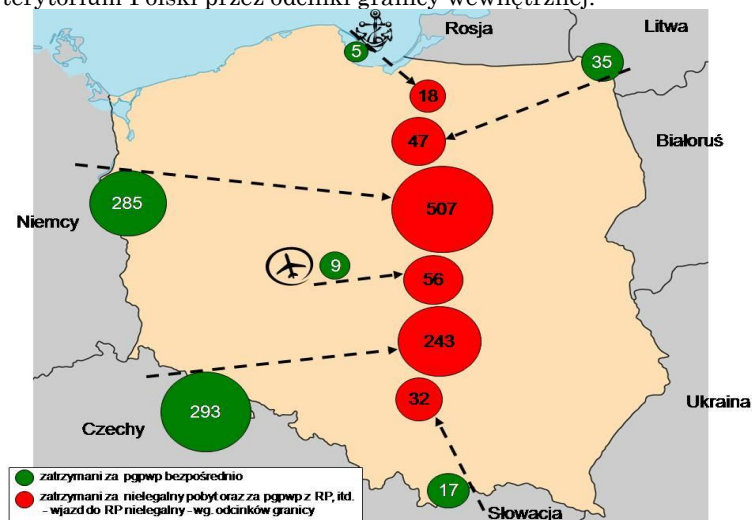


Źródło: Opracowanie własne Straży Granicznej

O ile powyższy wykres wskazuje na ogólną liczbę cudzoziemców zatrzymanych na terytorium kraju, o tyle na kierunku z Polski ujęto **567 osób**; w większości przypadków zatrzymania dotyczyły usiłowania przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) **na odcinkach granicy wewnętrznej** - ujęto 334 osoby, w tym:

- z Niemcami - 252,
- z Czechami - 38,
- ze Słowacją - 19,
- na granicy morskiej - 19,
- na granicy lotniczej - 6.

Mapa 3: Zatrzymani przez Straż Graniczną obywatele państw trzecich, którzy nielegalnie przedostali się na terytorium Polski przez odcinki granicy wewnętrznej.



Źródło: Opracowanie własne Straży Granicznej

Z kolei odcinki **granicy zewnętrznej** wbrew przepisom usiłowały przekroczyć z Polski **233 osoby**, w tym na granicy:

- z Ukrainą - 180,
- na granicy lotniczej - 29,
- z Białorusią - 20,
- z Rosją - 4.

Spośród łącznej liczby 567 zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom z Polski na wszystkich odcinkach granicy najliczniej występowały obywatele: Ukrainy - 249, Rosji - 112, Gruzji - 36, Iraku - 19, Turcji - 15, Białorusi - 14 i Moldowy - 13.

Odmowy wjazdu

W 2010 roku zaobserwowano spadek liczby odmów prawa wjazdu, co może wskazywać na zmniejszającą się liczbę cudzoziemców niespełniających warunków wjazdu, którzy pojawiają się na polskiej granicy. Nie bez znaczenia jest tu konsekwentne stosowanie tej instytucji w stosunku do osób, które dokonują próby nielegalnego przekroczenia granicy Unii Europejskiej, działające prewencyjnie.

W 2010 roku nie zezwolono na wjazd do Polski **23.521 cudzoziemcom** (spadek o 12,5 proc., w 2009 roku - 26.889 decyzji). 41,7 proc. zawrócono z powodu braku ważnej wizy lub dokumentu pobytowego, 37,9 proc. cudzoziemców nie posiadało odpowiedniej dokumentacji uzasadniającej cel i warunki pobytu, a 12,4 proc. nie posiadało wystarczających środków utrzymania w odniesieniu do okresu i formy pobytu lub środków na powrót do państwa pochodzenia lub tranzytu

Tabela 5: Odmowy wjazdu wydane cudzoziemcom na terytorium Polski

Odcinek granicy / Rok	2009	2010	wzrost/spadek
z Rosją	1 286	931	-27,6%
z Białorusią	12 211	10 371	-15,1%
z Ukrainą	12 735	11 581	-9,1%
na morskiej	44	48	+9,1%
na lotniskach	613	590	-3,8%
Razem na granicy zewnętrznej UE	26 889	23 521*	-12,5%

*obejmuje również odmowy wydane w związku z niespełnianiem wymogów wjazdu w ramach małego ruchu granicznego (MRG)

Źródło: Opracowanie własne Straży Granicznej

Największą liczbę odmów wjazdu do Polski wydano w roku 2010 wobec obywateli: Ukrainy - 11.599 (12.802 w roku 2009), Białorusi - 4.719 (4.203 w roku 2009), Rosji - 3.530 (3.348 w roku 2009) i Gruzji - 2.886 (5.686 w roku 2009).

Tabela 6: Liczba odmów wjazdu na terytorium Polski w latach 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
na odcinku granicy lądowej	35040	29591	37862	36650	28740	16271	26232	22883
na odcinku granicy morskiej	2268	30619	313	131	61	39	44	48
na odcinku granicy powietrznej	1172	1274	1241	1185	1408	542	613	590
<i>w tym:</i>								
z Rosją	7403	3750	2420	2525	2065	1659	1 286	931
z Białorusią	17989	13326	13658	13215	11868	5063	12 211	10371
z Ukrainą	9648	12515	21784	20910	14807	9549	12 735	11581
OGÓŁEM	47519	66035	41663	40332	32204	16852	26889	23521

Źródło: Opracowanie własne Straży Granicznej

Liczba fałszerstw poszczególnych dokumentów podróży oraz stempli kontroli granicznej w połączeniu z techniką sfalszowania (skala i dynamika przestępczości)

Spośród 5.761 obywateli państw trzecich zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom, nielegalny pobyt i nielegalną pracę oraz przemyt dokumentu - u **1.372** wykryto fałszywe dokumenty (w tym cudze oryginalne oraz wyłudzone), w tym:

- ✓ 850 wiz,
- ✓ 396 stempli,
- ✓ 66 paszportów,
- ✓ 26 dowodów osobistych,
- ✓ 26 dokumentów pobytowych,
- ✓ 8 innych dokumentów.

Spośród ujawnionych sfalszowanych dokumentów 813 uznano za wyłudzone. Ponadto w toku dalszych czynności u 1.372 osób zatrzymanych z fałszywymi dokumentami ujawniono 111 dodatkowych fałszywych dokumentów:

- ✓ 19 wiz,
- ✓ 65 stempli
- ✓ 7 paszportów,
- ✓ 16 dowodów osobistych,
- ✓ 3 dokumenty pobytowe,
- ✓ 1 inny dokument.

Liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy

Potencjalną grupą nielegalnych imigrantów stanowią osoby składające wnioski o nadanie statusu uchodźcy, jeżeli ww. wnioski nie są składane w celu uzyskania ochrony przed prześladowaniem, lecz wyłącznie w celu zalegalizowania pobytu. W 2010 roku cudzoziemcy złożyli **3.499** (w 2009 roku – 6.300) wnioski o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski, którymi objęto **6.534** (10.587) **cudzoziemców**. Najczęściej wnioski o nadanie statusu uchodźcy składali obywatele Rosji – 2.197 (2.845) wniosków obejmujące 4.795 (5.726) osób i obywatele Gruzji – 752 (2.900) wnioski

obejmujące 1.082 (4.214) osoby³⁸.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że funkcjonariusz Straży Granicznej jest każdorazowo zobowiązany do przyjęcia wniosku cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej, który to następnie rozpatrywany jest przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Doprowadzenia cudzoziemców

W 2010 roku przeprowadzono:

- ✓ **935** (w 2009 roku - **993**) doprowadzeń do aresztu w celu wydalenia lub ośrodka strzeżonego (**2.413** (2.621) doprowadzonych cudzoziemców),
- ✓ **787** (811) doprowadzeń do granicy państwa (1.654 (1.466) doprowadzonych cudzoziemców),
- ✓ **623** (577) doprowadzeń cudzoziemców od granicy Polski do państwa docelowego drogą lotniczą lub morską.

Sprawdzenia cudzoziemców

W 2010 roku wykonano/przeprowadzono następujące czynności sprawdzające wobec cudzoziemców:

- ✓ **44.803** (w 2009 roku – 45.830) opinii w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt,
- ✓ **16.168** (11.201) wywiadów środowiskowych,
- ✓ **29** (92) sprawdzeń lokali.

Przekazani w ramach Dublin II i w trybie readmisji

Liczba przekazanych cudzoziemców z Polski i przekazanych przez służby innych państw do Polski:

- a) **z Polski w ramach Dublin II³⁹** do innych krajów przekazano **49** cudzoziemców (w 2009 roku - 62 cudzoziemców), w tym na poszczególnych odcinkach granicy państwowej:
 - ✓ drogą lotniczą - 41 (53),
 - ✓ z Niemcami - 8 (2),
- b) **do Polski w ramach Dublin II** przekazano **2.212** cudzoziemców (w 2009 roku – 1.965), w tym na poszczególnych odcinkach granicy państwowej:
 - ✓ drogą lotniczą – 1.346 (957),
 - ✓ z Niemcami - 456 (389),
 - ✓ z Czechami - 301 (477),
 - ✓ drogą morską - 104 (40),
 - ✓ ze Słowacją - 5 (102);
- c) **z Polski w ramach readmisji** do innych krajów przekazano **557** cudzoziemców (w 2009 roku - 350 cudzoziemców), w tym na poszczególnych odcinkach granicy państwowej:
 - ✓ z Ukrainą - 281 (143),
 - ✓ drogą lotniczą - 158 (15),
 - ✓ z Niemcami - 58 (74),
 - ✓ z Litwą - 40 (56),

³⁸ Dane według stanu na dzień 28 stycznia 2011 roku według daty rejestracji wniosków.

³⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr **343/2003** z dnia 18 lutego 2003 roku ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. L 50 z 25.2.2003).

- ✓ z Czechami - 16 (49),
 - ✓ z Białorusią - 3 (11),
 - ✓ ze Słowacją - 1 (2);
- d) **do Polski w ramach readmisji** z innych krajów przekazano **234** cudzoziemców (w 2009 roku - 425 cudzoziemców), w tym na poszczególnych odcinkach granicy państwowej:
- ✓ z Niemcami - 157 (291),
 - ✓ z Czechami - 66 (88),
 - ✓ z Ukrainą - 6 (3),
 - ✓ drogą lotniczą - 3 (21),
 - ✓ z Litwą - 1 (17),
 - ✓ z Białorusią - 1 (2).

Kontrola legalności pobytu

W ramach kontroli legalności pobytu w roku 2010 zatrzymano 1.893 (w 2009 roku – 1.570) cudzoziemców bez ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Polski.

W tym samym roku **6.449** (w 2009 roku - 6.174) cudzoziemców zobowiązano do opuszczenia terytorium Polski. Straż Graniczna samodzielnie przeprowadziła **10.108** (w 2009 roku - 3.603) działań w ramach kontroli legalności pobytu. Dodatkowo we współdziałaniu z uprawnionymi organami administracji publicznej przeprowadzono **802** (w 2009 roku - 807) kontrole. Łącznie w związku ze stwierdzeniem nielegalnego pobytu zatrzymano **2.887** obywateli państw trzecich. Zatrzymania miały miejsce:

- ✓ **wewnątrz kraju** (w tym przy odcinkach granicy wewnętrznej) – **1.908** osób,
- ✓ **podczas próby wyjazdu z Polski przez odcinki granicy zewnętrznej** (głównie do kraju pochodzenia - tzw. powrotowcy) - **979**, w tym 371 na granicy z Rosją, 364 na granicy z Ukrainą, 233 na granicy z Białorusią i 11 w przejściach lotniczych.

W związku ze stwierdzeniem braku ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Polski w roku 2010 decyzję o wydaleniu wydano w stosunku do 1.669 osób, co jest kontynuacją tendencji spadkowej (2006 – 4.895 osób, 2007 – 2.833 osoby, 2008 – 4.714 osoby, 2009 – 2.191 osób). Wśród cudzoziemców, w stosunku do których najczęściej wydano w 2010 roku decyzje o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polski znajdują się obywatele takich państw jak: Ukraina (554), Wietnam (234), Rosja (204), Gruzja (127) oraz Armenia (108).

Tabela 7: Liczba decyzji zobowiązujących cudzoziemców do powrotu oraz liczba cudzoziemców, którzy powrócili do kraju pochodzenia, 2008-2010

	2008	2009	2010
Liczba decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia Polski	3431	6337	6606
Liczba decyzji o wydaleniu	4714	2191	1669
SUMA	8145	8528	8275
Liczba osób, które powróciły do kraju pochodzenia	8 595	6945	6768

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej

Kontrola legalności zatrudnienia

Podstawowym instrumentem przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu jest kontrola legalności pobytu/zatrudnienia przeprowadzana przez uprawnione do tego organy państwowe, tj.: od 2008 roku Państwową Inspekcję Pracy oraz Straż Graniczną. Obie instytucje przy realizacji

swoich zadań współdziałają ze sobą, a także z innymi organami, m. in. z Policją, urzędami skarbowymi i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

W 2010 roku ogółem Straż Graniczna przeprowadziła **1.537** (649) działań w ramach kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Polski, w tym **153** wspólnych kontroli z Państwową Inspekcją Pracy. Z kolei Państwowa Inspekcja Pracy w 2010 roku przeprowadziła w sumie blisko 2.000 kontroli dotyczących legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Ujawnione w 2010 roku przypadki nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców dotyczyły **1.011** obcokrajowców⁴⁰. Powyższe oznacza, że odnotowano o 45 proc. więcej takich przypadków niż w 2009 roku (697) i trzykrotnie więcej niż w 2008 roku (343), w tym 618 obywateli Ukrainy, 77 obywateli Chin, 64 obywateli Filipin, 31 obywateli Wietnamu, 30 obywateli Koreańskiej Republiki Ludowo – Demokratycznej (Korei Północnej). Brak wymaganego zezwolenia na pracę dotyczył 572 cudzoziemców, zaś wykonywanie pracy na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu – 286 cudzoziemców. Bez ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Polski bądź podstawy pobytu uprawniającej do wykonywania pracy, pracę wykonywało 104 cudzoziemców, zaś w 265 przypadkach cudzoziemcy świadczyli pracę bez zawarcia wymaganych umów. Natomiast w ramach kontroli legalności zatrudnienia Straż Graniczna zatrzymała w 2010 roku **589** (361) cudzoziemców w związku z wykonywaniem pracy bez zezwolenia lub prowadzenia działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej. W 2010 roku do wojewody skierowano 116 wniosków o wydanie decyzji o wydalenie cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Organy Straży Granicznej wydały 513 decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z tego powodu. Łącznie - **w związku ze stwierdzeniem nielegalnego wykonywania pracy** - zatrzymano 688 obywateli państw trzecich, w tym najwięcej obywateli Ukrainy - 556 osób i obywateli Tajlandii - 43 osoby. Zatrzymania miały miejsce przede wszystkim na terenie województwa dolnośląskiego - 220 osób, śląskiego - 87 osób, opolskiego - 86 osób i lubuskiego - 66 osób. Najczęstszymi przyczynami zatrzymań było wykonywanie pracy w miejscu innym, niż określone w oświadczeniu o zamiarze powierzenia pracy oraz niedopełnienie formalności związanych z zatrudnieniem. Natomiast z dotychczasowych doświadczeń Państwowej Inspekcji Pracy wynika, że w większości nielegalną pracę w Polsce podejmują cudzoziemcy, których pobyt w Polsce jest raczej krótkookresowy (migracje o charakterze cyrkulacyjnym), czego typowym przykładem są obywatele Ukrainy. Na podstawie powyższego można wnioskować, że migranci krótkoterminowi przeważają również wśród osób, które świadczą pracę, przebywając na terytorium Polski nielegalnie.

Tabela 8: Liczba cudzoziemców, którzy przebywali i wykonywali pracę na terytorium Polski niezgodnie z przepisami, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba cudzoziemców, u których stwierdzono nielegalny pobyt w związku z wykonywaniem pracy na terytorium Polski wbrew przepisom	2 027	1 357	1 594	1 237	1 591	1 699

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej oraz Państwowej Inspekcji Pracy

Inne działania

Działania ukierunkowane na przeciwdziałanie nielegalnej migracji mają również miejsce w trakcie prowadzonych postępowań z zakresu legalizacji pobytu – badane są przesłanki, czy wjazd lub pobyt danego cudzoziemca nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tym celu przed wydaniem decyzji o udzieleniu danego tytułu pobytowego wojewoda zwraca się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa

⁴⁰ Pomimo znacznego wzrostu stwierdzeń o nielegalnym zatrudnieniu i wykonywaniu pracy przez cudzoziemców w ostatnich latach należy wziąć pod uwagę zmiany definicyjne wprowadzone do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w lutym 2009 roku oraz idącymi za tym szerszymi kompetencjami Państwowej Inspekcji Pracy w kwestii zwalczania nielegalnej imigracji oraz zakresu zbieranych i przetwarzanych przez nich danych statystycznych w tym obszarze.

Wewnętrznego, a niekiedy również konsula właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą, z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Skala nielegalnej migracji

Chociaż oszacowanie liczby nielegalnej imigracji jest zadaniem trudnym można jednak podjąć próbę przybliżenia tej liczby, biorąc pod uwagę szereg czynników i danych, takich jak zakres legalnej migracji, liczba ujawnionych nielegalnych przekroczeń granicy, szacunki nielegalnego pobytu niektórych dobrze udokumentowanych i rozpoznanych społeczności migrantów oraz skala odmów udzielonych cudzoziemcom w procedurach związanych z legalizacją pobytu.

Jak wynika z powyżej przytoczonych statystyk dotyczących nielegalnych przekroczeń granicy, kontroli legalności pobytu i wydań, skala tych zjawisk jest niewielka i generalnie wykazuje tendencję stabilną-spadkową.

Według szacunków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji liczba nielegalnych migrantów w Polsce nie przekracza kilkudziesięciu tysięcy osób, w tym około 15 tys. osób należy do społeczności wietnamskiej i ormiańskiej⁴¹.

Uwzględniając liczbę odmów zalegalizowania pobytu jako czynnik mogący mieć wpływ na skalę nielegalnej migracji w kraju warto podkreślić stosunkowo wysoki procent pozytywnie rozpatrywanych wniosków o legalizację pobytu cudzoziemców. W latach 2008 – 2010 ok. 88 proc. z 101.673 wniosków o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, 73 proc. z 3.795 wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE oraz 86% z 11.451 wniosków o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się zostało rozpatrzonych pozytywnie. W tym okresie łączna liczba cudzoziemców, którym odmówiono udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wyniosła około 13 tys., co daje średnio ok. 3,5 tys. rocznie. Nie jest to duża liczba osób, stanowiących potencjalne zagrożenie nielegalną migracją.

⁴¹ Informacja na podstawie danych wskazanych w raportach Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, tj. „Społeczność wietnamska w Polsce. Polityka migracyjna Wietnamu. Raport” opublikowany w 2007 roku oraz „Społeczność ormiańska w Polsce. Polityka migracyjna Armenii. Raport ” opublikowany w 2009 roku.

Rozdział 7. Zakończenie

W związku z tym, że przekroczenie polskiej granicy umożliwia swobodne poruszanie się po obszarze Schengen, kontrola graniczna musi zapewniać najwyższy poziom zabezpieczenia przed napływem osób i towarów niepożądanych lub niebezpiecznych. Równocześnie nie może powstrzymać legalnego ruchu osobowego i handlu międzynarodowego (usprawnienie przepływów osobowych na granicach w miejscach wymagających podjęcia tego typu działań, czyli np. obszary objęte małym ruchem granicznym oraz zwiększenie jakości dostępnej na granicy infrastruktury wydają się tymi działaniami, które powinny być dalej wspomagane).

Zwalczanie nielegalnej imigracji, czyli wjazdu/pobytu cudzoziemca na terytorium danego państwa z naruszeniem przepisów tego państwa dotyczących przyjmowania cudzoziemców, zanim jeszcze nastąpi przekroczenie granicy kraju docelowego jest najbardziej skutecznym i najtańszym sposobem reagowania na to zjawisko. Traktowanie polityki wizowej jako jedynej bariery na drodze wjazdu obywateli państw trzecich do Polski i strefy Schengen byłoby daleko idącym uproszeniem. I chociaż niezwykle ważne jest wykorzystywanie instrumentów polityki wizowej do skutecznego przeciwdziałania nielegalnej migracji, równie ważną kwestią są inicjatywy mające na celu promowanie prostych i czytelnych mechanizmów kontroli wstępnej, które pozwalają na zapobieganie nielegalnej migracji (np. mapy drogowe wspomagające budowanie środków zabezpieczających przed nielegalną migracją, współpraca oficerów łącznikowych, itd.).

Niezależnie od znaczenia wstępnej kontroli nielegalnej imigracji, należy uznać, że główny ciężar w zakresie zwalczania tego zjawiska spoczywa na organach i służbach krajowych, ponieważ dotyczy zarówno cudzoziemców, którzy wjeżdżają na podstawie wiz, ale także tych, którzy wjeżdżają nielegalnie (bez wymaganej wizy) bądź przebywają już od dłuższego czasu w Polsce bez zezwolenia (na przykład wjechali do Polski zgodnie z przepisami, jednak później utracili tytuł prawny do pobytu). Do powyższych kategorii cudzoziemców można także dodać osoby, które podejmują działania niezgodne z celem określonym w wizie, np. świadczą pracę pomimo braku takiego uprawnienia. Tu z kolei ważną rolę pełni, oprócz Państwowej Inspekcji Pracy, również Straż Graniczna.

Analizując praktykę Straży Granicznej po przystąpieniu Polski do strefy z Schengen w 2007 roku należy zwrócić uwagę na wzrost znaczenia kontroli nielegalnej migracji realizowanych na terytorium kraju, niezależnie od uzupełniającego charakteru działań podejmowanych w tym zakresie w ramach kontroli wykonywanej na granicy. Jest to zadanie trudne, wymagające istotnych zmian prawnych, organizacyjnych oraz logistycznych. W tym celu Straż Graniczna, oprócz właściwej realizacji ustawowych zadań tej formacji związanych z ochroną granicy państwowej i kontrolą ruchu granicznego na zewnętrznym odcinku granicy UE ściśle współpracuje ze służbami państw sąsiadujących (oprócz państw członkowskich UE zwłaszcza z Ukrainą, Białorusią i Rosją), podmiotami zagranicznymi (min. Agencją Frontex, Europolem, Międzynarodową Konferencją Policji Granicznych) realizuje także projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów. Jednym z wartych wskazania jest projekt realizowany w ramach Programu Roczno EFPI na rok 2008 i 2009 zatytułowany "Wzmocnienie współpracy z państwami trzecimi przy identyfikowaniu cudzoziemców". Obejmuje on współpracę z państwami pochodzenia nielegalnych migrantów w zakresie nawiązania lub wzmocnienia współpracy przy potwierdzaniu tożsamości obywateli państw trzecich w celu wydania im zastępczych dokumentów podróży na powrót do kraju pochodzenia, a także organizowanie spotkań z przedstawicielami służb migracyjnych państw trzecich, w celu polepszenia dotychczasowej współpracy /nawiązania współpracy. W ramach ww. projektu zorganizowano w sumie kilkanaście spotkań z przedstawicielami służb migracyjnych z państw trzecich w celu polepszenia dotychczasowej współpracy, czy też nawiązania współpracy, w tym: z przedstawicielami Wietnamu, Rosji, Ukrainy, Gruzji, a także państw afrykańskich. Ponadto zorganizowano także kilkanaście wizyt ekspertów ds. potwierdzania tożsamości, w wyniku których potwierdzono obywatelstwo łącznie kilkuset nielegalnych migrantów (głównie obywatele Wietnamu, którym wydano też zastępcze dokumenty podróży na powrót do kraju pochodzenia).

Jednym z najważniejszych mechanizmów skutecznie umożliwiających zwalczanie nielegalnej migracji na terytorium kraju jest z kolei polityka powrotowa. Prowadzone działania w zakresie

wydaleń, readmisji oraz dobrowolnych powrotów generalnie nie wymagają zmian i uważane są za wystarczające. Należy uznać za zasadne wprowadzenie mechanizmu pozwalającego w indywidualnych przypadkach na zalegalizowanie pobytu cudzoziemcom przebywającym nielegalnie.

Oceniając dotychczas podejmowane działania przez instytucje odpowiedzialne za przeciwdziałanie nielegalnej migracji na terytorium Polski (w tym głównie Straż Graniczną, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Państwową Inspekcję Pracy, itd.) należy zaznaczyć ich efektywność. Dostępne statystyki dotyczące liczby nielegalnych przekroczeń granicy, kontroli legalności pobytu i wydaleń cudzoziemców, wskazują jednoznacznie, iż skala tych zjawisk jest niewielka. Pomimo faktu traktowania terytorium Polski przez cudzoziemców jak terytorium państwa tranzytowego (również dla nielegalnej migracji) zjawisko niezgodnego z przepisami pobytu cudzoziemców w Polsce wykazuje też w tej kwestii tendencję stabilną, zmierzającą ku spadkowi.

Załączniki

ZAŁĄCZNIK I. UMOWY O READMISJI ZAWARTE PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ

Lp.	Nazwa Państwa	Tytuł Umowy	Miejsce i data podpisania	Tytuł Porozumienia wykonawczego	Miejsce i data podpisania	Uwagi
1.	Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Królestwo Holandii, Wielkie Księstwo Luksemburga, Republika Włoska. (grupa państw Schengen)	Porozumienie o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Bruksela 29 marca 1991 r.	Protokół w sprawie technicznych warunków przekazywania osób na granicy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w związku z realizacją Porozumienia między Rządami państw grupy Schengen i Rządem Rzeczypospolitej Polskiej o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia z dnia 29 marca 1991r. i Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w zakresie skutków wynikających z ruchów migracyjnych z dnia 7 maja 1993 r.	Warszawa 29 września 1994 r.	Umowa weszła w życie w dniu 01.04.1991 r., a w stosunku do RP w dniu 01.07.1991 r.
2.	Republika Austrii	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federalnym Republiki Austrii o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Wiedeń 10 czerwca 2002 r.	Protokół Wykonawczy do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federalnym Republiki Austrii o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Wiedeń 10 czerwca 2002 r.	Umowa weszła w życie w dniu 30.05.2005 r. Dz. U. z 2006r. Nr 51, poz. 373
3.	Republika Bułgarii	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Bułgarii o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Warszawa 24 sierpnia 1993 r.	Protokół Wykonawczy między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Bułgarii do Umowy o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Warszawa 24 sierpnia 1993 r.	Umowa weszła w życie w dniu 04.02.1994 r.
4.	Republika Chorwacji	Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Chorwacji o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Warszawa 8 listopada 1994 r.	Protokół zawarty między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Chorwacji w sprawie wykonywania Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Chorwacji o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Warszawa 8 listopada 1994 r.	Umowa weszła w życie w dniu 27.05.1995 r.
5.	Republika Czeska	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o przekazywaniu osób przez wspólną granicę państwową	Praga 10 maja 1993 r.	Porozumienie między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej w sprawie wykonywania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o przekazywaniu osób przez wspólną granicę państwową	Warszawa 17 sierpnia 1993 r.	Umowa weszła w życie w dniu 30.10.1993 r.
6.	Republika Grecka	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Greckiej o przekazywaniu i przyjmowaniu	Warszawa 21 listopada 1994 r.	Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej i Ministrem Porządku Publicznego Republiki Grecji w sprawie wykonywania o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Ateny 25 stycznia 1995 r.	Umowa weszła w życie w dniu 05.05.1996 r.

	osób przebywających bez zezwolenia				
7. Królestwo Hiszpanii	Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Królestwem Hiszpanii o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Warszawa 21 maja 2002 r.	Wymiana not dyplomatycznych informujących o organach właściwych do realizacji Umowy.		Weszła w życie 23.06.2004 r. Dz.U. z 2004 r. Nr 228, poz. 2300
8. Irlandia	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Irlandii o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających na terytoriach ich Państw bez zezwolenia	Warszawa 12 maja 2001 r.	Umowa nie przewiduje zawarcia Porozumienia wykonawczego		Weszła w życie 22.06.2002r. M.P. z 2002 r. Nr 31, poz. 497
9. Republika Litewska	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób	Warszawa 13 lipca 1998 r.	Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministrem Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej w sprawie wykonywania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób	Warszawa 13 lipca 1998 r.	Umowa weszła w życie w dniu 08.01.2000 r.
10. Republika Łotewska	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Łotewskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób na przebywających bez zezwolenia	Ryga 29 marca 2006 r.	Porozumienie Wykonawcze między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministrem Spraw Wewnętrznych Republiki Łotewskiej w sprawie wykonania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Łotewskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Luksemburg 27 kwietnia 2006 r.	Umowa weszła w życie 27.12.2007 Dz. U z 2008, Nr 15, poz. 95
11. Republika Macedonii	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Macedonii o przekazywaniu i przyjmowaniu osób na przebywających bez zezwolenia	Warszawa 6 kwietnia 2006 r.			Umowa weszła w życie w dniu 04.02.2007 r.
12. Republika Mołdowy	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Mołdowy o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Warszawa 15 listopada 1994 r.	Porozumienie między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Mołdowy w sprawie wykonywania Umowy o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Warszawa 15 listopada 1994 r.	Umowa weszła w życie w dniu 28.05.1995 r.
13. Republika Rumunii	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Rumunii w sprawie wzajemnego przyjmowania osób przebywających bez zezwolenia na terytorium jednego z państw Umawiających się Stron	Warszawa 24 lipca 1993 r.	Protokół wykonawczy zawarty między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Rumunii w sprawie wykonania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Rumunii w sprawie wzajemnego przyjmowania osób przebywających bez zezwolenia na terytorium jednego z państw Umawiających się Stron	Warszawa 24 lipca 1993 r.	Umowa weszła w życie w dniu 19.01.1994 r.

14. Republika Słowacka	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Słowacji o przekazywaniu i przyjmowaniu osób na wspólnej granicy państwowej	Bratysława 8 lipca 1993 r.	Protokół wykonawczy zawarty między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Słowacji w sprawie wykonania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Słowacji o przekazywaniu i przyjmowaniu osób na wspólnej granicy państwowej	Bratysława 30 sierpnia 1993 r.	Umowa weszła w życie w dniu 12.11.1993 r.
15. Republika Słowenii	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Słowenii o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Lublana 28 sierpnia 1996 r.	Protokół między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministrem Spraw Wewnętrznych Republiki Słowenii w sprawie wykonania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowenii o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Luksemburg 27 kwietnia 2006 r. Wszedł w życie w dniu 01.01.2007 r.	Umowa weszła w życie w dniu 06.04.1998 r.
16. Konfederacja Szwajcarska	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Radą Federalną Konfederacji Szwajcarskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Warszawa 19 września 2005 r.	Protokół w sprawie wykonania Umowy - jako integralna część umowy	Warszawa 19 września 2005 r.	Umowa weszła w życie w dniu 31.03.2006 r. Dz.U. z 2006r. Nr 162, poz. 1147
17. Królestwo Szwecji	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Szwecji o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia	Sztokholm 1 września 1998 r.	Umowa nie przewiduje zawarcia Porozumienia wykonawczego		Umowa weszła w życie w dniu 09.04.1999 r.
18. Ukraina	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Ukrainy o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przez wspólną granicę państwową	Kijów 24 maja 1993 r.	Protokół w sprawie wykonania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Ukrainy o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przez wspólną granicę państwową	Kijów 24 maja 1993 r.	Umowa weszła w życie w dniu 10.04.1994 r.
19. Republika Węgierska	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Węgierskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu na granicy państwowej osób przebywających bez zezwolenia	Budapeszt 25 listopada 1994 r.	Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej a Ministrem Spraw Wewnętrznych Republiki Węgierskiej w sprawie wykonywania Umowy o przekazywaniu i przyjmowaniu na granicy państwowej osób przebywających bez zezwolenia	Budapeszt 25 listopada 1994 r.	Umowa weszła w życie w dniu 05.08.1995 r.
20. Socjalistyczna Republika Wietnamu	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu Państw	Hanoi 22 kwietnia 2004 r.	Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministrem Bezpieczeństwa Publicznego Socjalistycznej Republiki Wietnamu w sprawie wykonania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu Państw	Hanoi 22 kwietnia 2004 r.	Umowa weszła w życie w dniu 14.05.2005r. Dz. U.z 2005r Nr 156, poz. 1306 i 1307

PONADTO POSTANOWIENIA O PRZEKAZYWANIU I PRZYJMOWANIU OSÓB ZNAJDUJĄ SIĘ W ZAWARTYCH PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ UMOWACH O WZAJEMNYM ZNIESIENIU OBOWIĄZKU WIZOWEGO Z:						
Lp.	Nazwa Państwa	Tytuł Umowy	Miejsce i data podpisania	Tytuł porozumienia wykonawczego	Miejsce i data podpisania	Uwagi
1.	Republiką Estonii	Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Estonii o zniesieniu obowiązku wizowego między obu Państwami	Porozumienie zawarte w drodze wymiany not dyplomatycznych w dniu 26 lutego 1993 r.			Porozumienie zawiera postanowienia readmisyjne.
2.	Republiką Łotewską	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Łotewskiej o ruchu bezwizowym	Warszawa 17 grudnia 1992 r.			Porozumienie zawiera postanowienia readmisyjne.

PONADTO POSTANOWIENIA O PRZEKAZYWANIU I PRZYJMOWANIU OSÓB ZNAJDUJĄ SIĘ W PODPISANEJ PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ UMOWIE O PRZEWOZIE TRANZYTOWYM OSÓB TRZECICH Z:

Lp.	Nazwa Państwa	Tytuł Umowy	Miejsce i data podpisania	Tytuł porozumienia wykonawczego	Miejsce i data podpisania	Uwagi
1.	Republika Federalna Niemiec	Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Federalnym Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Federalnej Niemiec o przewozie tranzytowym obywateli Państw trzecich	Heiligendamm 23 marca 2006 r.			Porozumienie weszło w życie w dniu 01.08.2006 r.

Wspólnotowe umowy o readmisji

Ponadto Polska realizuje postanowienia tzw. wspólnotowych umów o readmisji, zawartymi między WE a państwami trzecimi (data ich wejścia w życie): Hong Kong (01.03.2004), Macao (01.06.2004), Sri Lanka (01.05.2005), Albania (01.05.2006), Rosja (01.06.2007), Ukraina (01.01.2008), Czarnogóra (01.01.2008), Macedonia (01.01.2008), Serbia (01.01.2008), Bośnia i Hercegowina (01.01.2008), Mołdowa (01.01.2008), Pakistan (01.12.2010), Gruzja (01.03.2011)

Mały ruch graniczny:

1) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego sporządzona w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku- Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku sporządzony w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku; data wejścia w życie: 1 lipca 2009 roku.

2) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego sporządzona w Warszawie dnia 12 lutego 2010 roku – umowa nie weszła jeszcze w życie.

ZAŁĄCZNIK II. MAPA POLSKI



Źródło: Straż Graniczna

ZAŁĄCZNIK III. STATYSTYKI

1.

Table 1.1: Third country nationals found to be illegally present on the territory of the Republic of Poland

	2008	2009	2010
Total number of third-country nationals found to be illegally present	5 430	4 521	4 005

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Table 1.2: Age of migrant found to be illegally present on the territory of the Republic of Poland

	2008	2009	2010
Fewer than 14 years	112	219	78
From 14 to 17 years	33	47	36
From 18 to 34 years	2712	2213	1902
35 years or over	2573	2042	1989

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Table 1.3: Sex of migrant found to be illegally present

	2008	2009	2010
Male	3557	3043	2735
Female	1873	1478	1270

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Table 1.4: Main 10 countries of citizenship

Position of the country of citizenship	2008		2009		2010	
	Name of the country of citizenship	Total	Name of the country of citizenship	Total	Name of the country of citizenship	Total
1st main	UKRAINE	3 202	UKRAINE	2 071	UKRAINE	1 883
2nd main	RUSSIA	466	RUSSIA	606	RUSSIA	649
3rd main	VIETNAM	435	VIETNAM	330	BELARUS	286
4th main	BELARUS	246	GEORGIA	254	VIETNAM	253
5th main	MOLDOVA	238	BELARUS	178	ARMENIA	144
6th main	CHINA	128	CHINA	149	TURKEY	84
7th main	MONGOLIA	114	ARMENIA	111	GEORGIA	73
8th main	ARMENIA	112	MOLDOVA	94	MOLDOVA	68
9th main	TURKEY	64	TURKEY	94	CHINA	61
10th main	NIGERIA	39	NIGERIA	86	NIGERIA	44

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

2.

Table 2.1: Third country nationals **refused entry** at the external borders

	2008	2009	2010
Total number of third-country nationals refused entry	16 852	26 888	22 893

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Table 2.2: Grounds for refusal

	2008	2009	2010
No valid travel document	39	180	68
False/counterfeit/forged travel document	15	15	12
No valid visa or residence permit	7 642	12 019	9 813
False visa or residence permit	29	24	18
Purpose and conditions of stay not justified	6 967	10 557	8 918
Person already stayed 3 months in a 6-months period	66	31	75
No sufficient means of subsistence	1 099	2 830	2 909
An alert has been issued	687	1 125	968
Person considered to be a public threat	308	107	112

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Table 2.3: Type of border where refused entry

	2008	2009	2010
Land	16 271	26 232	22 255
Sea	39	44	48
Air	542	612	590

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Table 2.4: Main 10 countries of citizenship of third-country nationals refused entry

Position of the country of citizenship	2008		2009		2010	
	Name of the country of citizenship	Total	Name of the country of citizenship	Total	Name of the country of citizenship	Total
1st main	UKRAINE	9 446	UKRAINE	12 802	UKRAINE	10 971
2nd main	BELARUS	3 349	GEORGIA	5 686	BELARUS	4 719
3rd main	RUSSIA	3 236	BELARUS	4 203	RUSSIA	3 530
4th main	MOLDOVA	177	RUSSIA	3 348	GEORGIA	2 886
5th main	KAZAKHSTAN	91	ARMENIA	222	ARMENIA	102
6th main	STATELESS	59	MOLDOVA	125	MOLDOVA	87
7th main	TURKEY	51	STATELESS	54	KAZAKHSTAN	67
8th main	UZBEKISTAN	41	KAZAKHSTAN	50	MONGOLIA	61
9th main	GEORGIA	39	NIGERIA	39	UZBEKISTAN	40
10th main	CHINA	36	TURKEY	37	KYRGYZSTAN	35

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

3.

Table 3.1: Third country nationals **ordered to leave** (after being found illegally present)

	2008	2009	2010
Total number of third-country nationals ordered to leave (after being found to be illegally present)	8 143	11 876	10 700

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Table 3.2: Main 10 countries of citizenship of third-country national ordered to leave

Position of the country of citizenship	2008		2009		2010	
	Name of the country of citizenship	Total	Name of the country of citizenship	Total	Name of the country of citizenship	Total
1st main	UKRAINE	5 443	UKRAINE	5 247	UKRAINE	5 274
2nd main	RUSSIA	620	RUSSIA	2 871	RUSSIA	2 746
3rd main	BELARUS	402	GEORGIA	1 570	GEORGIA	738
4th main	VIETNAM	400	BELARUS	520	BELARUS	530
5th main	MOLDOVA	305	VIETNAM	320	VIETNAM	266
6th main	ARMENIA	178	ARMENIA	216	ARMENIA	222
7th main	CHINA	166	MOLDOVA	194	MOLDOVA	124
8th main	MONGOLIA	138	CHINA	145	CHINA	92
9th main	TURKEY	50	NIGERIA	89	TURKEY	90
10th main	GEORGIA	50	MONGOLIA	84	NIGERIA	45

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

4.

Table 4.1: Third country **nationals returned following an order to leave** (after being found to be illegally present)

	2008	2009	2010
Total number of third-country nationals returned following an order to leave	8 595	6 945	6 768
Number of third-country nationals returned <i>to a third country</i> following an order to leave	7 724	6 673	6 619

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Table 4.2: Main 10 countries of citizenship of person returned

Position of the country of citizenship	2008		2009		2010	
	Name of the country of citizenship	Total	Name of the country of citizenship	Total	Name of the country of citizenship	Total
1st main	UKRAINE	5 830	UKRAINE	4 301	UKRAINE	4 264
2nd main	RUSSIA	751	RUSSIA	801	RUSSIA	930
3rd main	BELARUS	452	BELARUS	479	BELARUS	495
4th main	VIETNAM	436	GEORGIA	284	GEORGIA	358
5th main	MOLDOVA	339	VIETNAM	242	VIETNAM	233
6th main	ARMENIA	152	ARMENIA	135	MOLDOVA	122
7th main	MONGOLIA	142	MOLDOVA	127	ARMENIA	77
8th main	CHINA	74	CHINA	74	TURKEY	26
9th main	GEORGIA	67	NIGERIA	61	KAZAKHSTAN	23
10th main	TURKEY	43	KAZAKHSTAN	52	MONGOLIA	22

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

5.

Table 5.1: Third country nationals **returned** in 2009

Nationality of person	Total Returns	Total Forced	Enforced by Member State	Enforced by Joint Operation	Total Voluntary	IOM Assisted
AFGANISTAN	1	0			1	1
ALBANIA	3	3	3		0	
ALGERIA	9	8	8		1	1
ARMENIA	73	54	50	4	19	19
AZERBAIJAN	1	0			1	1
BANGLADESH	2	2	2		0	
BOLIVIA	1	1	1		0	
CAMEROON	1	0			1	1
CHINA	63	53	53		10	10
DOMINICA	3	3	3		0	
EGYPT	3	3	3		0	
PHILIPPINES	5	4	4		1	1
GAMBIA	1	1	1		0	

Nationality of person	Total Returns	Total Forced	Enforced by Member State	Enforced by Joint Operation	Total Voluntary	IOM Assisted
GEORGIA	390	174	141	33	216	216
INDIA	13	11	11		2	2
IRAN	1	0			1	1
IRAQ	5	1	1		4	4
KAZKHSTAN	4	1	1		3	3
KENIA	1	0			1	1
COLOMBIA	1	1	1		0	
LIBAN	6	3	3		3	3
LIBERIA	1	1	1		0	
LYBIA	1	0			1	1
MACEDONIA	1	1	1		0	
MOROCCO	6	6	6		0	
MAURITIUS	1	0			1	1
MONGOLIA	26	13	13		13	13
NEPAL	4	2	2		2	2
NIGERIA	26	26	14	12	0	
PAKISTAN	6	6	6		0	
ROMANIA	1	1	1		0	
RUSSIA	1,203	15	15		1,188	1188
SERBIA	13	12	12		1	1
SRI LANKA	3	1	1		2	2
SYRIA	5	0			5	5
TAJKISTAN	2	2	2		0	
TOGO	3	2	2		1	1
TUNESIA	10	9	9		1	1
TURKEY	6	5	5		1	1
TURKMENISTAN	1	1	1		0	
UKRAINE	45	0			45	45
UZBEKISTAN	24	4	4		20	20
VIETNAM	145	143	114	29	2	2
ZIMBABWE	1	0			1	1
BELARUS	12	0			12	12
BURUNDI	1	0			1	1
ETHIOPIA	2	0			2	2
RWANDA	1	0			1	1
TOTAL	2,137	573	495			

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Table 5.2: Third country nationals returned in 2010

Nationality of person	Total Returns	Total Forced	Enforced by Member State	Enforced by Joint Operation	Total Voluntary	IOM Assisted
AFGANISTAN	6	5	5		1	1
ALBANIA	5	5	4	1	0	
ARMENIA	53	18	15	3	35	35
AZERBAIJAN	1	0			1	1
BANGLADESH	9	2	2		7	7
BOSNIA I HERZEGOVINA	1	0			1	1
CAMEROON	1	0			1	1
CANADA	1	1	1		0	
CHINA	25	16	16		9	9
DOMINICAN REPUBLIC	2	2	2		0	
EGYPT	4	2	2		2	2
GEORGIA	549	315	148	167	234	234
GHANA	1	1	1		0	
GUINEA	1	0			1	1
INDIA	10	9	9		1	1
INDONESIA	1	0			1	1
IRAN	3	3	3		0	
YEMEN	1	0			1	1
JORDAN	4	1	1		3	3
SOUTH KOREA	1	1	1		0	
KOSOVO	2	2		2	0	
LEBANON	2	2	2		0	
LIBYA	2	1	1		1	1
MALI	1	1	1		0	
MEXICO	1	1	1		0	
MOLDOVA	10	4	4		6	6
MONGOLIA	18	10	10		8	8
MOROCCO	2	1	1		1	1
NEPAL	13	4	4		9	9
NIGERIA	11	8	1	7	3	3
PAKISTAN	2	2	2		0	
ROMANNIA	2	2	2		0	
RUSSIA	1,253	8	8		1,245	1245
SENEGAL	4	1	1		3	3
SYRIA	1	0			1	1
THAILAND	20	20	20		0	
TAIWAN	1	1	1		0	
TUNESIA	5	3	3		2	2
TURKRY	17	17	17		0	
UKRAINE	49	0			49	49
UZBEKISTAN	12	5	5		7	7

Nationality of person	Total Returns	Total Forced	Enforced by Member State	Enforced by Joint Operation	Total Voluntary	IOM Assisted
VIETNAM	50	34	34		16	16
ZIMBABWE	1	0			1	1
BELARUS	4	0			4	4
IRAQ	4	0			4	4
KAZAKHSTAN	1	0			1	1
KIRGIZSTAN	4	0			4	4
ETHIOPIA	1	0			1	1
TOTAL	2,172	508	328			

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

ZAŁĄCZNIK IV. ŚREDNI KOSZT POWROTU PRZYMUSOWEGO ORAZ DOBROWOLNEGO

ŚREDNI KOSZT POWROTU PRZYMUSOWEGO

Średnie koszty wydalenia cudzoziemca (na podstawie kosztów faktycznych poniesionych przez Straż Graniczną na wydalenia w I kwartale 2008 roku.)

koszty biletów lotniczych **290 833,00 PLN**

koszty biletów eskorty **251 929,00 PLN**

koszty diet eskorty **58 117,44 PLN**

koszty doprowadzeń drogą lądową **30 913,00 PLN**

Razem **631 792,44 PLN**.

koszty dotyczyły 166 cudzoziemców wydalonych (w tym 88 cudzoziemców wydalonych drogą lotniczą + 78 cudzoziemców wydalonych drogą lądową)

średni koszt: 3800 PLN/os.

Koszty pobytu cudzoziemca w ośrodku detencyjnym – 1000 PLN/os./m-c

Długość pobytu cudzoziemca w ośrodku detencyjnym – 3 miesiące

średni koszt: 3000 PLN/os.

RAZEM: średni koszt przymusowego powrotu cudzoziemca to 6800 PLN.

ŚREDNI KOSZT POWROTU DOBROWOLNEGO

Średni koszt powrotu dobrowolnego cudzoziemca (na podstawie obecnie przygotowywanego przez IOM i SG szacunkowego projektu z Programu Roczno Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów)

koszt podróży do miejsca docelowego w kraju pochodzenia 1200,00 PLN

koszt pomocy w tranzycie 150,00 PLN

koszt uzyskania dokumentu podróży 20,00 PLN (200 PLN dla co 10-tej osoby)

koszt schronienia / wyżywienia przed podróżą 7,00 PLN (70 PLN dla co 10-tej osoby)

koszt pomocy gotówkowej 350,00 PLN

koszt pomocy reintegracyjnej 650,00 PLN (6500,00 PLN dla co 10-tej osoby)

średni koszt 2400,00 PLN/os.

Koszty pobytu cudzoziemca w ośrodku detencyjnym – 1000 PLN/os./m-c

Długość pobytu cudzoziemca w ośrodku detencyjnym – 1 miesiąc

średni koszt: 1000 PLN/os.

RAZEM: średni koszt przymusowego dobrowolnego cudzoziemca to 3400 PLN.

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej