

Katarzyna Laskowska, Magdalena Perkowska ■

DOBRE PRAKTYKI FRANCJI I ROSJI W ZAKRESIE ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI GRANICZNEJ ORAZ ZORGANIZOWANEJ Z UDZIAŁEM CUDZOZIEMCÓW*

Wprowadzenie

Wszystkie państwa, zarówno w Europie, jak i na całym świecie, dbają o bezpieczeństwo swego kraju, w tym jego granic. Każde z nich, uwzględniając specyfikę położenia geograficznego, znaczenia politycznego oraz status granicy (np. dwoisty, jak w przypadku niektórych państw UE), czyni to w określony sposób.

Ponadto wszystkie państwa i ich obywatele są współcześnie obiektem ataków ze strony zorganizowanych grup przestępczych, również z udziałem cudzoziemców, których nielegalna aktywność podnosi poziom zagrożenia bezpieczeństwa w kraju. Taka sytuacja powoduje więc potrzebę reakcji wobec takich struktur.

Dlatego, prowadząc badania w zakresie przestępczości granicznej i zorganizowanej z udziałem cudzoziemców, nie sposób pominąć analiz, zarówno z zakresu prawa, jak i kryminologii, dotyczących przeciwdziałania, reagowania i zwalczania wymienionych kategorii przestępczości w różnych państwach, szczególnie europejskich. Przedmiotem badań uczyniono Francję oraz Rosję.

Francja, podobnie jak Polska, posiada granice zewnętrzne i wewnętrzne UE. Analiza stanu przestępczości granicznej, w szczególności nielegalnej migracji, jest tym bardziej interesująca z punktu widzenia zaostrzenia francuskiej polityki migracyjnej oraz polityki w zakresie nielegalnych migrantów. Ponadto multinarodowa

* Tekst został przygotowany w ramach projektu „SIC – Modułowy wielozadaniowy System Identyfikacji Cudzoziemców wraz z modulem analizy ryzyka ofiar przestępstw handlu ludźmi”, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (nr projektu DOBR-BIO4/055/13127/2013).

społeczność tego państwa nie jest wolna od funkcjonowania zorganizowanych grup przestępczych cudzoziemców na jej terytorium.

Wybór Rosji wynika stąd, że mimo, iż jest to kraj pozostający poza UE, to w części graniczący z Polską, mający wielu innych sąsiadów, przeżywający problemy z symptomami i skutkami przestępczości granicznej oraz zorganizowanej z udziałem cudzoziemców. Bazę do rozwoju tych zjawisk stanowi w poważnym zakresie nielegalna migracja.

Celem analiz było przedstawienie przydatności i efektywności przedsięwzięć podejmowanych przez wybrane państwa z zakresu przeciwdziałania, zwalczania i ograniczania nielegalnej migracji oraz przestępczości cudzoziemców. Analizy doświadczeń tych państw, nierzadko borykających się z bardziej poważnymi problemami niż nasz kraj, pozwoliły na ukazanie różnorodnych sposobów podejścia do badanych kwestii i wskazanie nowych, niektórych bardziej skutecznych sposobów ich rozwiązywania.

1. Francja¹

Na przestępczość cudzoziemców we Francji składają się przede wszystkim przestępstwa związane z nielegalnym pobytem czy też nielegalnym przekroczeniem granicy². Stąd też dalszej analizie zostaną poddane te rozwiązania, które mają na celu przeciwdziałanie, jak i zwalczanie nielegalnej migracji, głównie, w formie nielegalnego pobytu we Francji. Przepisy prawne regulujące kwestie odpowiedzialności za zachowania stanowiące nielegalną migrację zostały zawarte w kodeksie wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa do azylu³. Ujęto w nim takie instrumenty, jak odmowa wjazdu (art. L. 213-1), decyzja o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium francuskiego (art. L. 511-1), decyzja ministra spraw wewnętrznych o zakazie pobytu (art. L. 214-1). W przepisach z zakresu prawa karnego, tj. we francuskim kodeksie karnym⁴, został ujęty zakaz powrotu/wjazdu na terytorium Francji (art. 131-30). Ponadto w zakresie środków prawnokarnych należy wskazać penalizacje takich zachowań, jak nielegalne przekroczenie granicy (art. L. 621-2 kodeksu wjazdu i pobytu), unikanie lub usiłowanie uniknięcia wykonania środka w postaci odmowy wjazdu czy decyzji o zakazie wjazdu, przekroczeniu granicy państwa w okresie obowiązywania trzyletniego zakazu wjazdu (art. L. 624-1 zdanie 2 kodeksu wjazdu i pobytu), pomoc w nielegalnym przekroczeniu granicy lub ułatwianie nielegalnego pobytu, zawarcie związku małżeńskiego lub uznanie dziecka, którego wyłącznym celem jest otrzymanie zezwolenia na pobyt lub uniknięcie wydalenia albo uzyskanie obywatelstwa francuskiego (art. L. 623-1 kodeksu wjazdu i pobytu).

¹ Zagadnienia dotyczące rozwiązań francuskich opracowała M. Perkowska.

² La criminalité en France. Rapport annuel 2014 de l'ONDRP, Paris 2014, s. 747-755.

³ Ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, JORF n° 0274.

⁴ Code Pénal, Journal Officiel du 23 décembre 1992.

Szczegółowa analiza przedstawionych instrumentów pozwala na wskazanie kilku rozwiązań francuskich, które należy uznać za dobre praktyki i rozważyć ich implementację do polskiego porządku prawnego w obszarze zarówno prawa administracyjnego, jak i karnego. Podstawą wydania zakazu czy też odmowy wjazdu może być zagrożenie dla porządku publicznego.

Analiza zakazu wjazdu na terytorium francuskie ukazała, że zakaz wjazdu może zostać wydany osobie, która na granicy składa oczywiście bezpodstawny wniosek o udzielenie statusu uchodźcy. Taka sytuacja może zostać uznana za zagrożenie dla porządku publicznego⁵.

Jako zagrożenie dla porządku publicznego może zostać uznany także przypadek cudzoziemca chcącego powrócić na terytorium Francji, któremu uprzednio wydano decyzję o wydaleniu na podstawie ciężkiego naruszenia porządku publicznego (a nastąpiło już wygaśnięcie decyzji o wydaleniu)⁶.

Z punktu widzenia nie tyle polskich regulacji prawnych, ale praktyki podstępowania organów decydujących o udzieleniu zgody na wjazd na terytorium RP istotne wydaje się rozważenie wskazanych przesłanek jako przyczyn wydania odmowy wjazdu ze względu na ochronę porządku publicznego RP.

Kolejnym wartym rozważenia instrumentem jest środek zawarty w tytule II księgi V kodeksu wjazdu i pobytu. Zawiera on środek administracyjny w postaci wydalenia. Jak podkreśla się w literaturze, jest to środek odmienny od zobowiązania do powrotu. Możliwość jego zastosowania wynika z suwerenności państwa i jest on osadzony w ramach prawnych zgodnie z wymogami państwa prawa⁷. Przede wszystkim jest tak dlatego, że jego podstawy nie stanowi naruszenie zasad związanych z legalizacją pobytu na terytorium Francji. Ma on na celu w pierwszym rzędzie ochronę porządku publicznego we Francji przed zachowaniami sprawców, nawet przyszłymi, które zagrażają bezpieczeństwu osób, jak i mienia. W przeciwieństwie do innych podobnych środków nie ma on charakteru sankcyjnego⁸.

Zgodnie z art. L. 521-1 kodeksu wjazdu i pobytu wydalenie może zostać orzeczone wobec cudzoziemca, jeśli jego pobyt stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego. Istotne jest, że środek ten teoretycznie dotyczy każdego cudzoziemca, nawet obywatela UE, EFTA lub Szwajcarii (art. L. 521-4 kodeksu wjazdu i pobytu). Cudzoziemcy ci pozbawieni są możliwości stosowania pozostałych środków zobowiązujących do opuszczenia terytorium francuskiego. Warunkiem jednak zastosowania wydalenia jest wykazanie, że zachowanie cudzoziemca stanowi rze-

⁵ V. Tchen, *Code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile*, Dalloz, Paris 2014, s. 89–90.

⁶ *Ibidem*, s. 90.

⁷ Komentarz do art. L. 521-1 wjazdu i pobytu, w: X. Vandendriessche, Z. Aït-El-Kadi, *Code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile*, Dalloz, Paris 2014, wersja elektroniczna.

⁸ V. Tchen, *Code de l'entrée et de séjour...*, *op. cit.*, s. 367. Por. *Eloignement forcé des délinquants étrangers: la compatibilité avec le respect de la vie privée est différemment appréciée*, „Actualité Juridique Pénal” 2003, n° 2, s. 65 i nast.

czywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych⁹.

Kolejnym środkiem mającym na celu zwalczanie nielegalnej migracji, nieznanym polskiemu porządkowi prawnemu, jest decyzja ministra spraw wewnętrznych o zakazie pobytu na terytorium Francji. Jest to nowy środek wprowadzony do kodeksu wjazdu i pobytu dopiero w 2015 r. na podstawie ustawy o zaostrzeniu przepisów o zwalczaniu terroryzmu¹⁰. Zakaz ten może zostać wydany w stosunku do cudzoziemca, obywatela państwa innego niż państwa UE, EFTA lub Szwajcarii, którego pobyt na terytorium Francji stanowiłby poważne zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub stosunków międzynarodowych Francji (art. L. 214-1 kodeksu wjazdu i pobytu). Zakaz pobytu może zostać także wydany wobec obywateli państw UE, EFTA lub Szwajcarii, a także członków ich rodzin. Można go orzec, jeśli pobyt tej grupy cudzoziemców stanowiłby rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Przesłanką orzeczenia jest analiza dotychczasowego zachowania sprawcy z punktu widzenia porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zakaz ten z zasady wydawany jest wobec cudzoziemca, który nie mieszka na terytorium Francji ani nie znajduje się na nim aktualnie. Jeśli jednak decyzja zostanie doręczona cudzoziemcowi na terytorium francuskim, ma on miesiąc na opuszczenie Republiki, z wyjątkiem sytuacji pilnych. Kodeks wjazdu i pobytu zastrzega, że jest to decyzja wydawana w trybie niekontrydiktoryjnym. Przy czym, zgodnie z art. L. 214-6 kodeksu wjazdu i pobytu, co pięć lat możliwa jest weryfikacja zasadności dalszego utrzymywania zakazu.

Należy zwrócić uwagę, że środek ten może zostać zastosowany praktycznie w stosunku do każdego cudzoziemca. Nie ma tu także ograniczeń wiekowych, tzn. że zakazem może zostać objęta także osoba niepełnoletnia¹¹ w przeciwieństwie do pozostałych analizowanych środków.

Analizując przepisy prawnokarne, należy wskazać, że chociaż samo zachowanie polegające na nielegalnym pobycie na terytorium francuskim nie jest już przestępstwem, to jednak możliwa jest odpowiedzialność cudzoziemca¹² *de facto* za nielegalny pobyt. Dotyczy to jednak tych, wobec których orzeczono wydalenie, obowiązek opuszczenia terytorium francuskiego, karę w postaci zakazu pobytu lub

⁹ Rozwiązane takie jest zgodne z art. 28 Dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. U. UE L 158, 30.4.2004, s. 77.

¹⁰ Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Ustawa opracowana po wydarzeniach w dniu 7 stycznia 2015 r., tj. po zamachu na redakcję satyrycznego tygodnika „Charlie Hebdo”, w którym zginęło 12 osób.

¹¹ E. Ciotti, P. Mennucci (red.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes*, Nr 2828, Assemblée Nationale 2015, s. 94.

¹² Komentarz do art. L. 621-2 kodeksu wjazdu i pobytu, w: X. Vandendriessche, Z. Ait-El-Kadi, *Code de l'entrée et de séjour...*, *op. cit.*

doprowadzenie do granicy, a sprawca po zakończeniu detencji lub aresztu domowego nie poddał się wykonaniu wymienionych środków lub kar. Zagrożenie karą wynosi do roku pozbawienia wolności oraz do 3750 euro grzywny, sąd może także orzec karę dodatkową w postaci zakazu wjazdu na okres trzech lat.

Surowszą karą – trzech lat pozbawienia wolności zagrożone jest zachowanie polegające na unikaniu lub usiłowaniu uniknięcia wykonania środka w postaci odmowy wjazdu czy decyzji o zakazie wjazdu, a także decyzji o wydaleniu, doprowadzeniu do granicy lub obowiązku opuszczenia terytorium francuskiego, a także zachowanie polegające na przekroczeniu granicy państwa w okresie obowiązywania trzyletniego zakazu wjazdu orzeczonego na podstawie kodeksu wjazdu i pobytu (art. L. 624-1 zdanie 2).

Kodeks wjazdu i pobytu penalizuje jako występki pomoc w nielegalnym przekroczeniu granicy lub ułatwianie nielegalnego pobytu. Zachowanie polegające na ułatwianiu lub usiłowaniu ułatwienia przez bezpośrednie lub pośrednie udzielenie pomocy wjazdu lub nielegalnego pobytu we Francji zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat pięciu oraz karą grzywny do 30 000 euro.

Należy zwrócić uwagę, że podlega się odpowiedzialności karnej również wtedy, gdy zachowanie wypełniające wskazane znamiona nastąpiło na terytorium któregośkolwiek z państw sygnatariuszy konwencji Schengen z 1990 r. (art. 622-1 zdanie 2 kodeksu wjazdu i pobytu). Ustawa nr 2003-1119¹³ rozszerzyła zakres terytorialny stosowania przepisu do terytorium państw sygnatariuszy konwencji wykonawczej Schengen¹⁴, a zgodnie z decyzją ramową 2002/946/WSiSW¹⁵ zostały włączone również terytoria Wielkiej Brytanii i Irlandii.

Zgodnie z art. L. 622-1 zdanie 3 i 4 kodeksu wjazdu i pobytu odpowiedzialności podlegają także sprawcy, którzy swoim zachowaniem ułatwiają lub usiłują ułatwić nielegalne przekroczenie granicy lub nielegalny pobyt na terytorium państwa sygnatariusza konwencji Schengen lub państwa strony protokołu do Konwencji z Palermo¹⁶.

Natomiast w stosunku do cudzoziemców, którym ułatwiono nielegalny pobyt na terytorium Francji, orzekany jest dożywotni zakaz wjazdu/pobytu na terytorium Francji na podstawie art. 131-30 francuskiego kodeksu karnego.

¹³ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

¹⁴ Por. V. Tchen, *Code de l'entrée et de séjour...*, op. cit., s. 517.

¹⁵ Decyzja ramowa Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, Dz.U. UE L 328 z 5.12.2002, s. 1.

¹⁶ Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 162. M. Reydellet, *Tu aideras ton prochain... mais cela peut te conduire en prison! (réflexions sur le délit d'aide à l'étranger en situation irrégulière)*, Dalloz, Paris 2009, s. 1029; X. Vandendriessche, *Le droit des étrangers*, Dalloz, Paris 2012, s. 135–136.

Warto zatem rozważyć, czy w polskim porządku prawnym nie należałoby rozszerzyć zakresu penalizacji pomocy do nielegalnego przekroczenia granicy czy ułatwiania nielegalnego pobytu na zachowania na terytorium innych państw członkowskich UE czy strefy Schengen. Jest to szczególnie istotne ze względu na transgraniczny charakter procedury nielegalnej migracji, zwłaszcza tej realizowanej przez zorganizowane grupy przestępcze. Polskiemu prawu nie jest także znany dożywotni zakaz wjazdu na terytorium RP.

Przestępstwem penalizowanym w art. L. 623-1 kodeksu wjazdu i pobytu jest zawarcie związku małżeńskiego lub uznanie dziecka, którego wyłącznym celem jest otrzymanie zezwolenia na pobyt lub uniknięcie wydalenia albo uzyskanie obywatelstwa francuskiego. Odpowiedzialności karnej podlega także cudzoziemiec podejmujący wskazane czynności, bez ujawnienia ich celu drugiej stronie¹⁷. Karalne jest również organizowanie lub usiłowanie organizowania fikcyjnych małżeństw lub adopcji. Czyny te zagrożone są karą pozbawienia wolności do pięciu lat oraz karą grzywny do 15 000 euro. Typ kwalifikowany stanowi popełnienie przestępstwa przez zorganizowaną grupę przestępczą, zagrożony karą do 10 lat pozbawienia wolności oraz grzywną 750 000 euro.

Polskie prawo karne w takich sytuacja pozwala na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej z art. 264a k.k.¹⁸ (ułatwianie innej osobie pobytu na terytorium RP wbrew przepisom) czasami w zw. z art. 233 k.k. (składanie fałszywych zeznań). Żaden przepis polskiego prawa nie stanowi *expressis verbis* o karalności zawarcia związku małżeńskiego lub uznania dziecka w celu zalegalizowania pobytu w RP. Warto zatem rozważyć ich wprowadzenie.

W ramach środków prawnokarnych, które mają na celu przeciwdziałanie i zwalczanie nielegalnej migracji do Francji, a także przestępczości cudzoziemców należy wskazać karę zakazu wjazdu/pobytu na terytorium Francji. Jest to kara dodatkowa¹⁹ (*peine complémentaire*), która może zostać orzeczona na podstawie francuskiego kodeksu karnego obok kary głównej²⁰.

Kara zakazu wjazdu/pobytu na terytorium Francji może zostać orzeczona w stosunku do cudzoziemca uznanego za winnego zbrodni i występków w sytuacjach przewidzianych przez art. 131-30 francuskiego kodeksu karnego. Francuskie prawo karne wskazuje aż ponad 200 przestępstw, w przypadku skazania za które można orzec tę karę. Kara ta może zostać orzeczona samoistnie, a także kumulatywnie z innymi karami²¹, np. z karą pozbawienia wolności. Są to głównie przestęp-

¹⁷ Ta czynność sprawcza została dodana w 2011 r. ustawą o imigracji, integracji oraz obywatelstwie (Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité).

¹⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.

¹⁹ Kara dodatkowa stanowi odpowiednik polskiego środka karnego.

²⁰ X. Pin, *Droit pénal général*, Dalloz, Paris 2016, s. 337. Y. Mayaud, *Code pénal. Nouveau code penal. Ancien code penal*, Dalloz, Paris 1999, s. 105.

²¹ Komentarz do art. L. 541-1 kodeksu wjazdu i pobytu, w: X. Vandendriessche, Z. Ait-El-Kadi, *Code de l'entrée et de séjour...*, op. cit.

stwa przeciwko życiu i zdrowiu, Narodowi Francuskiemu, państwu oraz pokojowi/porządkowi publicznemu, ludzkości, ale też przestępstwa przeciwko wolności seksualnej, narkotykowe czy terrorystyczne²². Francuski kodeks karny wymaga szczególnie uzasadnienia decyzji o orzeczeniu zakazu w oparciu o przesłankę ciężaru gatunkowego przestępstwa oraz sytuacji rodzinnej cudzoziemca (wystąpienia sześciu przesłanek wskazujących szczególny związek z Francją). W art. 131-30-2 francuskiego kodeksu karnego wskazano także przesłanki, w których możliwość orzeczenia zakazu jest wyłączona. Dotyczy to przede wszystkim cudzoziemców, którzy mieszkają na terytorium Francji od ponad 20 lat bądź krócej, ale założyli rodziny z obywatelami francuskimi. Wyjątkiem od wyłączenia orzeczenia zakazu jest popełnienie przestępstw przeciwko fundamentalnym interesom francuskim, terrorystycznych, udziału z grupie zbrojnej, fałszowania pieniędzy (art. 131-30-2 francuskiego kodeksu karnego).

Zakaz wjazdu/pobytu na terytorium Francji orzekany jest na okres do lat 10 lub dożywotnio. W przypadku skazania sprawcy na karę pozbawienia wolności bez warunkowego jej zawieszenia, okres zakazu biegnie od czasu wykonania kary. Zakaz związany jest bezpośrednio z obowiązkiem doprowadzenia do granicy²³. W prawie polskim zakaz wjazdu na terytorium RP jest jedynie środkiem administracyjnym i nie może zostać orzeczony przez sąd w postępowaniu karnym, a także nie jest możliwe orzeczenie dożywotniego zakazu. Celowe wydaje się rozważenie wprowadzenia podobnej regulacji w polskim prawie karnym.

2. Rosja²⁴

Rosja podejmuje przedsięwzięcia przeciwko nielegalnej migracji i przestępczości cudzoziemców (w tym zorganizowanej), podkreślając znaczącą rolę pierwszego zjawiska w rozwoju tego drugiego.

2.1. Nielegalna migracja

Problem nielegalnej migracji do Rosji nasilił się po rozpadzie ZSRR. Do tego kraju zaczęli wówczas napływać obywatele nowo powstałych, samodzielnych krajów, najczęściej, WNP: Gruzji²⁵, Tadżykistanu, Kazachstanu, Azerbejdżanu, Uzbekistanu, a także Ukrainy, Mołdowy, Armenii, Turcji, Chin i Wietnamu. Ocenia się, że

²² Por. M.C. Caresche, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n° 380) de MM. Jean-marc Ayrault, Christophe Caresche, Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, visant à protéger certaines catégories d'étrangers des mesures d'éloignement du territoire*, Assemblée Nationale N° 395, Paris 2002, s. 8.

²³ B. Bouloc, *Droit pénal général*, Paris 2015, s. 511. F. Fourment, *L'interdiction du territoire français: peines perdues*, „Actualité Juridique Pénal” 2008, s. 12 i nast.

²⁴ Zagadnienia dotyczące rozwiązań rosyjskich opracowała K. Laskowska.

²⁵ Od 2009 r. Gruzja nie należy już do WNP.

obecnie jest ich od 10 do 15 mln²⁶. Powody zainteresowania tym państwem mają charakter głównie ekonomiczny i polityczny, a mankamenty prawno-organizacyjno-instytucjonalne dotyczące polityki i reakcji wobec nielegalnej migracji stanowią zachętę i ułatwienie do przyjazdu oraz pobytu na obszarze Rosji²⁷.

W celu uporządkowania kwestii związanych z migracją, w tym o charakterze nielegalnym, podjęto kilka inicjatyw:

1) opracowano „Koncepcję państwowej polityki migracyjnej do 2025 roku”²⁸. Określa ona cele, zasady, zadania, główne kierunki i mechanizmy realizacji państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej. Przedstawia warunki tworzenia i wdrażania państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej oraz jej cele, zasady, zadania i główne kierunki. Podkreśla rolę współpracy międzynarodowej w zakresie migracji. Zawiera zapewnienie o gwarancji państwa w zakresie wsparcia informacyjnego i analitycznego, a także główne mechanizmy realizacji polityki migracyjnej oraz jej etapy. Zapisano w niej potrzebę zmian prawnych (np. wprowadzenie rozwiązań ułatwiających uzyskanie prawa stałego pobytu czy asymilacji przybyszów lub przepisów dotyczących zatrudniania zagranicznych pracowników tymczasowych, sezonowych na umowy o pracę, skrócenia czasu procedury przyznawania statusu uchodźcy i tymczasowego azylu, zmian w uzyskiwaniu zezwolenia na pobyt), odpowiadających współczesnym realiom gospodarczym (dbałość o rozwój różnorodnych sposobów zagospodarowywania cudzoziemców jako siły roboczej, uproszczenie procedury wjazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców przyjeżdżających do Rosji w celach biznesowych oraz obcokrajowców biorących udział w inwestycjach i przedsiębiorczości, usprawnienie systemu wydawania zezwoleń na pracę), społecznym (wdrażanie programów adaptacji migrantów, zagwarantowanie cudzoziemcom podstawowych praw i poprawa ich ochrony socjalnej) i demograficznym Rosji. W ten sposób przyjęto, co należy podkreślić, założenia zmierzające do wprowadzenia zmian systemu zarządzania procesami migracyjnymi.

2) Wprowadzono odpowiedzialność karną za przestępstwa związane ze zjawiskiem migracji. Uregulowano ją w kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej z 1996 r.²⁹: przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy (art. 322) oraz organizowania nielegalnej migracji (art. 322¹). Przyjęto, że nielegalne przekroczenie granicy jest przestępstwem (zagrożonym grzywną lub karą prac przymusowych lub pozbawienia wolności do dwóch lat, a do sześciu lat przy popełnieniu go przez grupę osób po uprzednim porozumieniu lub przez zorganizowaną grupę lub z zastosowaniem

²⁶ J. Golik, T. Bałaszowa, J. Duk, Z. Bałaszow, *Nielegalnaja i kriminalnaja migracija kak ugroza nacionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacji*, Ugołownoje Prawo 2008, nr 2, s. 121.

²⁷ J. Matwiejewa, *Priestupnost' migrantów i jejo prieduprieżdzenije*, w: M.A. Bagmiet, W.W. Denisowicz, J.W. Dubinskaja, J.S. Łaptijew, D.S. Sztol (red.), *Problemy sowriemiennowo prawa*, Poligraf-Master, Czelabinsk 2007, s. 314.

²⁸ Koncepcija gosudarstwiennoj migracionnoj politiki do 2025 goda, <http://kremlin.ru/acts/15635> [dostęp: 20.12.2015].

²⁹ Ugołownyj kodeks Rossijskoj Federaciji s 13.06.1996, *Rossijskaja Gazieta* 1996, Nr 113-115.

przemocy lub z groźbą jej użycia). Przewidziano brak odpowiedzialności karnej wobec potencjalnych azylantów niebędących sprawcami innego przestępstwa. Ponadto od grudnia 2013 r. karalne jest także fikcyjne zameldowanie cudzoziemca lub osoby bez obywatelstwa (art. 322.2 kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej) oraz fikcyjna rejestracja cudzoziemca lub osoby bez obywatelstwa (art. 322.3 kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej).

3) Wprowadzono wiele przepisów administracyjnoprawnych dotyczących cudzoziemców wjeżdżających do Rosji, przebywających na jej terenie lub wyjeżdżających z Rosji. Zawarto je w kodeksie Federacji Rosyjskiej o administracyjnych naruszeniach prawa z 2001 r.³⁰ Na jego podstawie zabronione jest w szczególności naruszenie zasad przekraczania granicy państwowej Federacji Rosyjskiej i prowadzenia na niej jakiegokolwiek działalności (np. handlowej, przemysłowej) bez zgody odpowiednich organów państwowych (art. 18.1); naruszenie przepisów dotyczących ochrony granicy państwowej w strefie przygranicznej (art. 18.2); naruszenie reżimu granicznego na morzu terytorialnym i na wewnętrznych wodach Federacji Rosyjskiej (art. 18.3); naruszenie przepisów prawa na przejściach granicznych (art. 18.4); naruszenie zasad dotyczących pokojowego przepływu przez morze terytorialne lub przelotu tranzytowego przez przestrzeń powietrzną Federacji Rosyjskiej (art. 18.5); naruszenie przepisów określających tryb przekraczania ustalonych punktów kontrolnych przez flotę rybacką (art. 18.6); naruszenie przez cudzoziemców lub osoby bez obywatelstwa zasad wjazdu do Federacji Rosyjskiej lub przebywania na jej terytorium w zakresie przepisów migracyjnych, wyboru miejsca pobytu, tranzytu przez ten kraj oraz niezgłoszenia swego pobytu (art. 18.8); naruszenie zasad pobytu w Federacji Rosyjskiej cudzoziemców i osób bez obywatelstwa (art. 18.9); bezprawne wykonywanie przez cudzoziemców pracy zarobkowej (art. 18.10); naruszenie zasad imigracyjnych obejmujących (art. 18.11); naruszenie przez uchodźców lub przymusowych przesiedleńców zasad pobytu w Federacji Rosyjskiej (art. 18.12); bezprawny przewóz osób przez granicę państwową Federacji Rosyjskiej (art. 18.4); zatrudnienie wbrew przepisom prawa cudzoziemców lub osób bez obywatelstwa (art. 18.15); naruszenie zasad zatrudniania w obiektach handlowych cudzoziemców i osób bez obywatelstwa (art. 18.16); nieprzestrzeganie przez cudzoziemców i osoby bez obywatelstwa ograniczeń związanych z prowadzeniem określonych rodzajów działalności (art. 18.17); naruszenie przez cudzoziemców i osoby bez obywatelstwa zasad związanych w realizacją postanowień o wydaleniu ich poza granice Federacji Rosyjskiej lub ich deportacji lub readmisji (art. 18.18); naruszenie przez placówki edukacyjne zasad powiadamiania właściwych organów państwowych o pobieraniu nauki lub o jej zakończeniu przez cudzoziemców lub osoby bez obywatelstwa (art. 18.19). Każdy z wymienionych czynów zagrożony jest administracyjną karą grzywny, niektóre – wydaleniem poza granice państwa,

³⁰ Kodeks Federacji Rosyjskiej o administracyjnych naruszeniach prawa z 30.12.2001 r., Nr 195-FZ, http://www.consultant.ru/popular/koap/13_19.html#p7390 [dostęp: 15.12.2015].

konfiskatą narzędzi służących do dokonania czynu lub administracyjnym zakazem prowadzenia działalności na określony czas. W ten sposób bardzo kazuistycznie poddano kontroli niemalże wszelkie zachowania cudzoziemców. Z pewnością nie wszystkie powinny być zabronione, ale według Rosjan, zgodnie z ich wieloletnim doświadczeniem, prawo musi być surowe i szczegółowe. Dlatego na potrzeby realizacji tej polityki stale pojawiają się postulaty zaostrzenia prawa karnego (głównie odpowiedzialności za organizację nielegalnej migracji i nielegalne przekroczenie granicy), a także prawa administracyjnego (głównie surowszego karania przedsiębiorców zatrudniających „na czarno” lub osób wykonujących czynności usługowe, np. fałszowanie dokumentów, legalizacja pobytu).

Jako jedną ze złych praktyk, tj. niesprzyjających ograniczaniu nielegalnej migracji w Rosji, należy wskazać w szczególności niewysoką skuteczność zwalczania korupcji wśród urzędników i funkcjonariuszy różnych służb państwowych zajmujących się zwalczaniem przestępczości granicznej i zorganizowanej. Dlatego też w związku z potrzebą poprawy sytuacji stale pojawiają się w Rosji nowe pomysły poprawy w tym zakresie. Wybrane postulowane rozwiązania zmierzają do³¹:

- stworzenia bazy danych o znajdujących się na terytorium Federacji Rosyjskiej cudzoziemcach i ich zatrudnieniu;
- wprowadzenia karty migranta stanowiącej jego dowód tożsamości i pozwolenie na pracę;
- stworzenia systemu identyfikacji cudzoziemców na podstawie odcisków palców oraz wykorzystywania go przez właściwe organy zwalczające różne przejawy naruszenia prawa;
- umożliwienia legalnego pobytu powiązanego z legalnym zatrudnieniem, osiągnięciem dochodów i uiszczaniem podatków;
- kadrowo-technicznej poprawy działalności służb granicznych.

W celu rozwiązania wielu problemów związanych z migracją (w tym nielegalną) „trzeba znaleźć balans między narodowym bezpieczeństwem – z jednej strony i jego demograficznym i ekonomicznym interesem – z drugiej”³². Dlatego należy oczekiwać dobrych, adekwatnych do rzeczywistości regulacji prawnych z zakresu prawa karnego i administracyjnego.

2.2. Przestępczość cudzoziemców

Z analizy danych statystycznych wynika, że skala przestępczości cudzoziemców w Rosji jest niewielka. W latach 2003–2013 jej udział w ogólnej liczbie przestępstw wynosił od 1,4% do ok. 2% (rocznie od ok. 40 tys. do 58 tys.). Badania kryminolo-

³¹ Na przykład M.W. Koroliewa, *Priestupnost' migrantow*, w: A.I. Dołgowa (red.), *Kriminologija*, Moskwa 2010, s. 941.; I.J. Sasina, *Problemy sowierszenstwowanija gosudarstwiennoj migracjonnoj politiki Rossijskoj Federacji*, „Jurist'-Prawowied” 2010, nr 3, s. 108.

³² M.A. Magerramow, *Wlijanje migracjonnych processow na priestupnost'*, „Cziornyje dyry w rossijskom zakonodatielstwie” 2007, nr 6, s. 231.

giczne wskazują na dominację przestępstw przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu (ok. 25% – chuligaństwo, nielegalny obrót narkotykami, bronią), przestępstw przeciwko mieniu (ok. 22% – kradzieże, oszustwa, grabieże, rozboje, wymuszenia), przestępstw przeciwko jednostce (ok. 20% – zabójstwo, umyślne spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, pobicia), przestępstw w sferze ekonomicznej (ok. 20% – nielegalne prowadzenie działalności gospodarczej, przemyt, nielegalny obrót drogocennymi metalami, fałszowanie oraz wprowadzanie do obrotu pieniędzy i papierów wartościowych), przestępstw przeciwko władzy państwowej (ok. 13% – przestępstwa korupcyjne, organizacja nielegalnej migracji)³³. Sprawcami są najczęściej obywatele WNP oraz Zakaukazia. W formach zorganizowanych grupy z krajów WNP popełniają przede wszystkim przestępstwa o charakterze kryminalnym, narkotykowym i ekonomicznym, grupy arabskie – przestępstwa ekonomiczne, a azjatyckie – w szczególności przestępstwa kryminalne i narkotykowe.

Wobec ukazanej skali i zakresu nielegalnej aktywności cudzoziemców w Rosji podjęto odpowiednie kroki:

- wprowadzono do kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej przepisy kryminalizujące niezgodne z prawem zachowania cudzoziemców (art. 4, 11–13);
- przewidziano odpowiedzialność za utworzenie związku przestępczego (przestępczej organizacji) lub udział w nim (w niej), lub udział w związku przestępczym (przestępczej organizacji) – art. 210 kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej. Należy zwrócić uwagę na wysokie kary grożące za te przestępstwa, tj. pozbawienie wolności do 20 lat z fakultatywną grzywną i obligatoryjnym ograniczeniem wolności, a w pewnych wypadkach – dożywotnie pozbawienie wolności.

Podsumowanie

Podsumowując regulacje francuskie pod kątem dobrych praktyk, należałoby rozważyć w polskim prawie karnym lub administracyjnym wprowadzenie następujących regulacji. Przede wszystkim trzeba zastanowić się nad wprowadzeniem możliwości orzekania dożywotniego zakazu wjazdu na terytorium RP za popełnienie przestępstw związanych z nielegalną migracją, ale także innych przestępstw pospolicznych. Szczególnie istotna z punktu widzenia zwalczania nielegalnej migracji jest penalizacja zachowań polegających na pomocnictwie czy ułatwianiu nielegalnego przekroczenia pobytu lub nielegalnego pobytu w innych państwach strefy Schengen czy UE, a nie tylko na terytorium RP. Istotny jest także wydawany w formie decyzji ministra spraw wewnętrznych zakaz pobytu na terytorium Francji, którym można objąć również tych, którzy nie przebywają lub nie przebywali nigdy na jej terytorium, a mogą stanowić zagrożenie dla porządku publicznego.

³³ K.I. Bogomołowa, *Priestupnost' swiazannaja s inostrancami*, Awtoferat dissertacji na soiskanje uczonej stepieni kandidata juridczeskich nauk, Saratów 2011, s. 7.

Z doświadczeń Rosji wynika, że nie ma ona i nie wdraża zbyt wielu dobrych, godnych naśladowania praktyk zmierzających w skuteczny sposób do reagowania oraz ograniczania nielegalnej migracji i powiązanej z nią przestępczości cudzoziemców. Należy przewidywać, że założenia „Koncepcji państwowej polityki migracyjnej do 2025 roku” nie będą tylko ich spisem, a staną się elementami strategii tego kraju. Natomiast przewidziane w prawie karnym i administracyjnym surowe i kazuistyczne przepisy samoistnie nie rozwiążą analizowanych problemów.