

międzynarodowymi. Także prowadzone akcje o charakterze informacyjnym, edukacyjnym i prewencyjnym z osobami stale zamieszkującymi i czasowo przebywającymi w strefie nadgranicznej, mają na celu podniesienie świadomości istniejących zagrożeń oraz poprawienie relacji między społeczeństwem, a instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

Działania funkcjonariuszy Straży Granicznej wspierane są przez inicjatywy obywatelskie i programy poprawy bezpieczeństwa obywateli realizowane na szczeblu samorządowym, zwłaszcza w zakresie edukacji i profilaktyki, we współdziałaniu z innymi służbami państwowymi działającymi w sferze bezpieczeństwa publicznego, w tym Policji.

Reasumując, robimy wszystko, aby zwiększyć i poprawić bezpieczeństwo oraz poczucie bezpieczeństwa u wszystkich obywateli naszego kraju i cudzoziemców przekraczających codziennie granice Rzeczypospolitej Polskiej.

## **MIGRATION MANAGEMENT IN THE SCOPE OF FOREIGNERS WITH NOT REGULATED STATUS AS THE ELEMENT OF SECURITY POLICY\***

### **ZARZĄDZANIE MIGRACJĄ W ZAKRESIE CUDZOZIEMCÓW O NIEUREGULOWANYM STATUSIE JAKO ELEMENT POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA\***

**Robert Leonowicz**

Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie

RLeon@interia.pl

*\* TREŚCI ARTYKUŁU OBEJMUJĄ STAN PRAWNY NA DZIEŃ 30 PAŹDZIERNIKA 2013 ROKU*

#### **ABSTRACTS**

Presently, one of the priorities of migration policy is fighting against illegal migration mostly by organizing returns of migrants to their countries of origin. Moreover, the European Council considered that Member States should encourage foreigners to the voluntary return, even by the development of a system of incentives, training, reintegration and subsidies as well as by the usage of possibilities offered by existing financial instruments. Voluntary return is just one of the measures used in the safety immigration. Undoubtedly, the other is forced return.

In the literature, there are few studies dealing in a comprehensive manner with the methods and measures and the costs of implementing the forced returns, especially of foreigners from the third countries to their countries of origin. The gap is also the issue of efficient organization and carrying out tactical operations by the competent government departments in the implementation of security policy by causing the leave of Polish territory by foreign nationals without legal residence permit, which may result in a greater or lesser extent a various threat.

Therefore, this work is an attempt to indicate the issues relating to a number of activities focused on the activity of the state resulting in real leave of Polish territory by illegal immigrants.

Obecnie jednym z priorytetów krajowej polityki migracyjnej jest zwalczanie zjawiska nielegalnej imigracji poprzez podejmowanie szeregu czynności umożliwiających imigrantom powrót do kraju ich pochodzenia. Ponadto (zgodnie z unijnymi standardami w przedmiotowym zakresie) Polska, jako państwo członkowskie powinna podejmować wszelkie możliwe działania zachęcające cudzoziemców przebywających nielegalnie na jej terytorium do dobro-wolnego powrotu. Odmienną i równie często praktykowaną formą jest wydalenie z RP obywateli państw trzecich pod przymusem. Dlatego też zaprezentowane poniżej treści stanowią próbę przedstawienia zagadnień odnoszących się do aktywności uprawnionych organów w procesie efektywnej organizacji opuszczenia terytorium Polski przez obcokrajowców nieposiadających prawnego tytułu pobytowego.

#### KEY WORDS:

*safety, internal security, illegal immigration, deportation, voluntary returns*  
*bezpieczeństwo, bezpieczeństwo wewnętrzne, nielegalna imigracja, deportacja, dobrowolne powroty.*

#### WSTĘP

W jaki sposób władze państwowe zarządzają migracją? To pytanie postawione zostało przez autorów raportu OECD w przedmiocie międzynarodowych migracji, wskazujących jednocześnie na nurtujący fakt istnienia imigracji nieuregulowanej – czyli nielegalnej, która w wielu krajach stanowi temat ostrych sporów oraz wpływa na negatywne postrzeganie przez opinię publiczną przeciwnej kategorii cudzoziemców.<sup>1</sup> Natomiast w unormowaniach wspólnotowych można spotkać się z twierdzeniem, że skuteczna i zrównoważona polityka w zakresie powrotów jest jednym z podstawowych elementów właściwie zarządzanego systemu migracyjnego w obrębie Unii. Stanowi ona również ważny element zwalczania (wskazanej *expressis verbis*) nielegalnej migracji.<sup>2</sup>

Zarządzanie to nic innego, jak dążenie do osiągnięcia założonego celu poprzez efektywne wykorzystanie dostępnych środków. „Zarządzamy dzisiaj wszystkim – zasobami ludzkimi, czasem, wiedzą, projektami, ryzykiem.... Zarządzać możemy i powinniśmy również migracją.” (Kluba, 2010, s.26).

Natomiast administrowanie migracją w zakresie cudzoziemców o nielegalnym statusie jest wyzwaniem dla polityki sprawowanej na każdym szczeblu, przy czym zróżnicowanie zjawiska w poszczególnych częściach kraju wskazuje także na duże znaczenie polityki regionalnej w tym zakresie (Kluba, 2010, s.33).

#### DZIAŁANIA WZGLĘDEM CUDZOZIEMCÓW, NIEPOSIADAJĄCYCH PRAWNEGO TYTUŁU POBYTOWEGO, UKIERUNKOWANE NA OPUSZCZENIE TERYTORIUM RP

Współcześnie za jeden z priorytetów polityki migracyjnej przyjmuje się zwalczanie nielegalnej migracji poprzez organizowanie powrotów imigrantów do krajów ich pochodzenia. Ponadto Rada Europejska uznała, że państwa członkowskie powinny zachęcać do dobrowolnego powrotu „w tym przez opracowanie systemu zachęt, szkolenia, reintegracji i subsydiów oraz z wykorzystaniem możliwości, jakie oferują istniejące instrumenty finansowe” (Kosińska, Wojtasik (red.), 2012, ss. 10-11).

W krajowym ustawodawstwie nie występuje samodzielnie instytucja dobrowolnych powrotów, jednakże na wniosek cudzoziemca będącego stroną procedury uchodźczej możliwe jest udzielenie mu pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju, którego granice może on przekroczyć (do którego ma on prawo wjazdu). Owe wsparcie traktowane jest w kategorii pomocy w dobrowolnym powrocie. Legalna definicja „dobrowolnego powrotu” pojawiła się dopiero w 2005 roku. Znaczenie terminu określa jednoznacznie i w sposób bezpośredni treść Porozumienia w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Polski, na podstawie którego cudzoziemcy mogą wrócić do kraju pochodzenia lub innego kraju pobytu za pośrednictwem Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM).<sup>3</sup>

W myśl wspomnianego dokumentu „dobrowolny powrót” oznacza sytuację, w której cudzoziemiec zgadza się na wyjazd z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do kraju, którego jest obywatelem, a w przypadku, gdy taki powrót nie jest możliwy lub jeśli cudzoziemiec nie posiada żadnego obywatelstwa – do kraju, w którym ma miejsce zamieszkania, lub do innego kraju, który zgadza się lub jest zobowiązany go przyjąć, przy czym decyzja dotycząca powrotu wynika z wolnego wyboru cudzoziemca dokonanego bez jakiegokolwiek nacisku fizycznego,

psychicznego lub materialnego i została podjęta na podstawie dokładnej i obiektywnej informacji o warunkach powrotu i sytuacji w kraju, do którego imigrant wyjeżdża. Natomiast „kraj powrotu” rozumieć trzeba jako państwo, którego cudzoziemiec jest obywatelem, kraj, w którym ma miejsce zamieszkanie, lub kraj, który zgadza się lub jest zobowiązany go przyjąć.<sup>4</sup>

Z przytoczonej definicji wynika konieczność podjęcia przez obywatela w pełni samodzielnej, swobodnej decyzji o potencjalnym wyjeździe z RP. W praktyce i piśmiennictwie przyjmuje się, iż ową decyzję kształtować powinny dwie podstawowe cechy: wolność wyboru (brak jakiegokolwiek presji fizycznej, psychicznej lub materialnej) oraz świadomość wyboru zakładająca posiadanie przez imigranta wystarczającej wiedzy, a także bezstronnych i dokładnych informacji odnoszących się do formy, zasad, warunków itd. powrotu.

Raport Europejskiej Sieci Migracyjnej (grudzień 2009) dotyczący realizacji w Polsce programów wspomaganych dobrowolnych powrotów oraz reintegracji cudzoziemców w krajach powrotu stanowi o tym, że z perspektywy IOM wspomagany dobrowolny powrót imigranta oznacza sytuację, w której państwo lub strona trzecia np. organizacja międzynarodowa oferuje jednostce powracającej wsparcie finansowe, organizacyjne, ewentualnie pomoc w reintegracji, w odróżnieniu od tzw. „powrotu spontanicznego”, kiedy zainteresowana osoba sama decyduje o powrocie i sama go realizuje.<sup>5</sup> Ewolucja postrzegania istoty i znaczenia dobrowolnych powrotów ma odniesienie do Wspólnotowego dorobku w przedmiotowym zakresie. Należy w tym momencie wspomnieć o Dyrektywie 2008/115/WE. W świetle jej dyspozycji „powrót” oznacza między innymi powrót obywatela państwa trzeciego – wynikający z dobrowolnego lub przymusowego wykonania zobowiązania do powrotu – do: jego państwa pochodzenia lub kraju tranzytu, zgodnie ze wspólnotowymi lub dwustronnymi umowami o readmisji lub z innymi porozumieniami, lub też innego państwa trzeciego, do którego dany obywatel państwa trzeciego zdecyduje się dobrowolnie powrócić i przez które zostanie przyjęty.<sup>6</sup>

Przepisy Dyrektywy sugestywnie wskazują na przedkładanie przez państwa Wspólnoty Europejskiej powrotów dobrowolnych nad przymusowe powroty nielegalnych imigrantów do krajów ich pochodzenia. Państwa członkowskie zostały w pewien sposób zobligowane do udzielania pomocy i doradztwa w tym zakresie. Natomiast Komitet Regionów zaznaczył,

że powodzenia strategii powrotów nie można w wystarczającym stopniu zmierzyć za pomocą wyłącznie ilościowego wskaźnika liczby osób powracających. Dobrym wskaźnikiem mogłaby być liczba osób powracających w stosunku do liczby wszystkich przypadków z uwzględnieniem długoterminowych czynników jakości.<sup>7</sup>

Analizując „Politykę migracyjną Polski” w kontekście dobrowolnych powrotów, zauważyć można interesujące treści odnoszące się do zapobiegania nielegalnej imigracji i profilaktycznej funkcji powrotów przeprowadzanych przede wszystkim w formie wydalenia z RP, realizacji umów o readmisji i rzecz jasna dobrowolnych powrotów. Zgodnie ze wspomnianym dokumentem polityka powrotowa jest powszechnie postrzegana jako jedno z najważniejszych mechanizmów skutecznie umożliwiających zwalczanie nielegalnych migracji i przeciwdziałanie im, a także ograniczanie stanu niepożądanego, jakim jest nielegalny pobyt cudzoziemców. Spełnia dodatkowo istotną rolę prewencyjną, dlatego należy upowszechniać wszelkie rozwiązania zachęcające nielegalnie przebywających w Polsce cudzoziemców do jej opuszczenia (wyjazdu) np. w ramach dobrowolnych powrotów.

Rekomenduje się między innymi podejmowanie działań pozwalających skrócić czas niezbędny do wykonania decyzji o wydaleniu cudzoziemca z RP po stwierdzeniu faktu, że przebywa on nielegalnie.<sup>8</sup>

W zakresie zwalczania nielegalnej imigracji dokument zwraca uwagę na problem wydań – wskazówką w kierunku zmniejszenia liczby wydań jest organizowanie kampanii informacyjnych w krajach pochodzenia imigrantów przede wszystkim na temat możliwości legalnego wjazdu i pobytu na terytorium naszego kraju oraz konsekwencjach nielegalnego pobytu w Polsce (Kosińska, Wojtasik (red.), 2012, s.21).

Odzwierciedleniem kierunków polityki państwa wobec zarządzania nielegalną imigracją poprzez dobrowolne powroty jest obowiązujące przedmiotowo ustawodawstwo, wśród którego wyszczególnić należy dwa źródła prawa w postaci: ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>9</sup>

Należy zauważyć, że po raz pierwszy możliwość dobrowolnych powrotów osób, które zrezygnowały z ubiegania się o status uchodźcy przewidziana była w znowelizowanym art. 68 (obecnie art. 70) ustawy właściwej w przedmiocie udzielania cudzoziemcom ochrony podczas pobytu na terytorium RP. Wnioskodawcy oraz osobie, w imieniu której wnioskodawca

występuje, zapewnia się pomoc socjalną i opiekę medyczną oraz można zapewnić pomoc w dobrowolnym powrocie do kraju, do którego mają prawo wjazdu.

Wsparcie nie będzie natomiast obejmować imigranta, który: 1) korzysta z ochrony uzupełniającej, 2) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zgody na pobyt tolerowany 3) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich; 4) przebywa w placówce opiekuńczo-wychowawczej; 5) przebywa w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia; 6) jest tymczasowo aresztowany lub odbywa karę pozbawienia wolności. Kolejne zapisy przemawiają za tym, że pomoc w dobrowolnym powrocie można zapewnić cudzoziemcowi, który zawiadomi na piśmie Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o zamiarze dobrowolnego powrotu, nie później niż przed upływem terminu, do którego jest on zobowiązany opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Pomoc w dobrowolnym powrocie przeprowadzanym przez Urząd obejmuje przede wszystkim pokrycie: 1) kosztów zakupu biletu na przejazd środkiem komunikacji publicznej do wybranego przez cudzoziemca kraju, do którego ma prawo wjazdu, lub do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy; 2) opłat administracyjnych związanych z uzyskaniem wiz i zezwoleń; 3) kosztów wyżywienia w podróży. Dobrowolny powrót cudzoziemca odbywa się w sposób zorganizowany przez Szefa Urzędu. Wysokość przyznawanej pomocy reguluje na dzień dzisiejszy Rozporządzenie MSWiA z dnia 10 listopada 2011. Zgodnie z paragrafem ósmym tegoż aktu normatywnego „wysokość pomocy na pokrycie kosztów wyżywienia cudzoziemca w podróży w związku z dobrowolnym powrotem do kraju, do którego cudzoziemiec ma prawo wjazdu, lub z przeniesieniem do innego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o nadanie statusu uchodźcy na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 wynosi 23 zł na dzień podróży”. Pomoc finansowa jest udzielana na okres nie dłuższy niż 3 dni. Powyższa kwota pieniężna jest wypłacana nie wcześniej niż na 7 i nie później niż na 2 dni przed dobrowolnym powrotem imigranta.<sup>10</sup>

Dobrowolne powroty nielegalnych imigrantów mogą być wspomagane przez Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji. Polska współ-

pracuje z tym podmiotem od 1993 roku. Współdziałanie sformalizowane zostało 12 lipca 2005 roku poprzez zawarcie porozumienia w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej.<sup>11</sup>

Zgodnie z dyrektywami tego dokumentu jego postanowienia zobowiązują IOM przede wszystkim do udzielania pomocy w uzyskaniu dla cudzoziemców dokumentów podróży i wiz, a także zapewniania środków transportu w celu umożliwienia dobrowolnego powrotu obcokrajowców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym: a) wyjazdu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, b) przyjazdu do kraju powrotu i przejazdu przez jego terytorium, c) podróży przez terytoria krajów tranzytowych, o ile jest to konieczne.

W miarę możliwości i potrzeb Organizacja ma obowiązek dążyć do zawarcia porozumień z krajami tranzytowymi i krajami powrotu w celu udzielania pomocy cudzoziemcom korzystającym z dobrowolnych powrotów i zapewnienia kontroli nad przejazdem cudzoziemców przez te kraje.<sup>12</sup> Podstawą realizacji dobrowolnych powrotów, w oparciu o charakteryzowane porozumienie, jest plan zadań przedstawiany do akceptacji i realizacji Ministrowi oraz IOM za każdym razem do 31 stycznia danego roku kalendarzowego.

Natomiast wydatki poniesione przez Organizację refundowane są przez między innymi Komendanta Głównego Straży Granicznej w odniesieniu do: cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, których wnioski ze względów formalnych zostały pozostawione bez rozpoznania lub którzy otrzymali decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia zgody na pobyt tolerowany oraz cudzoziemców zobowiązanych administracyjnie do opuszczenia terytorium RP (Kosińska, Wojtasik (red.), 2012, ss. 26-27).

Drugim aktem prawa krajowego odnoszącym się do dobrowolnych powrotów jest powoływana uprzednio ustawa o cudzoziemcach. Jej przepisy stanowią o tym, że cudzoziemiec może być zobowiązany do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie od 7 do 30 dni, gdy z okoliczności sprawy wynika, że dobrowolnie wykona ten obowiązek (jest to przesłanka bezwzględna warunkująca taką formę rozstrzygnięcia administracyjnego).

Organem uprawnionym do wydania powyższej decyzji o zobowiąza-

niu oprócz komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta powiatowego (miejskiego) Policji jest również komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej.

W jej treści orzeka się o zakazie ponownego wjazdu na terytorium kraju lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen, a także określa czas obowiązywania tego zakazu. Decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Polski powoduje z mocy prawa unieważnienie wizy krajowej, cofnięcie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz zezwolenia na pracę. Może również unieważniać zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.<sup>13</sup>

W literaturze zauważa się, że wskazany powyżej akt normatywny kompatybilny jest z postanowieniami a) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – tzw. dyrektywa powrotowa, o terminie transpozycji 24 grudnia 2010 roku, b) Dyrektywy Rady nr 2009/ 50/ WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (termin transpozycji przypadał na 19 czerwca 2011 roku), c) Dyrektywy Rady nr 2009/ 52/ WE określającej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków karnych stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich – tzw. dyrektywa sanacyjna o terminie transpozycji na dzień 20 lipca 2011 roku (Gieroba, Gwiazda, Kosińska i Wojtasik (red.), 2011, s. 24).

Dyrektywa powrotowa określa osoby wymagające szczególnego traktowania przez władze państwowe w trakcie realizacji powrotów dobrowolnych. Do kategorii tychże osób zaliczamy małoletnich (w tym pozostających bez opieki), osoby niepełnosprawne, starsze, kobiety w ciąży, osoby samotnie wychowujące małoletnie dzieci, ofiary tortur, gwałtu i innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej i seksualnej. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do wydania decyzji nakazującej powrót każdemu cudzoziemcowi nielegalnie przebywającemu na jego terytorium.<sup>14</sup>

Program dobrowolnych powrotów współfinansowany jest ze specjalnie utworzonego na ten cel Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów - jako części programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepły-

wami migracyjnymi”. Zgodnie z Decyzją nr 575/2007/ WE Parlamentu Europejskiego celem ogólnym Funduszu jest wspieranie wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie, zmierzających do usprawnienia zarządzania powrotami imigrantów we wszystkich jego wymiarach poprzez stosowanie koncepcji zintegrowanego zarządzania oraz poprzez umożliwianie państwom członkowskim realizacji wspólnych działań lub działań krajowych, ukierunkowanych na osiągnięcie celów Wspólnoty, zgodnie z zasadą solidarności, z uwzględnieniem prawodawstwa wspólnotowego w tej dziedzinie i z pełnym poszanowaniem praw podstawowych.<sup>15</sup>

Natomiast do katalogu szczegółowych celów zalicza się: 1) wprowadzenie i usprawnienie organizacji oraz realizacji zintegrowanego zarządzania powrotem imigrantów przez państwa członkowskie; 2) wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi w ramach zintegrowanego zarządzania powrotami imigrantów i wprowadzeniem go w życie; 3) promowanie skutecznego i jednolitego stosowania wspólnych norm w kwestii powrotów imigrantów zgodnie z rozwojem polityki w tej dziedzinie.

Docelowymi beneficjentami Funduszu są: a) wszyscy obywatele państw trzecich, którzy nie otrzymali jeszcze ostatecznej decyzji odmownej w sprawie ich wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim i którzy mogą zdecydować się na dobrowolny powrót, pod warunkiem że nie uzyskali nowego obywatelstwa i nie opuścili terytorium tego państwa członkowskiego; b) wszyscy obywatele państw trzecich objętych jedną z form międzynarodowej ochrony w rozumieniu dyrektywy 2004/83/WE lub tymczasowej ochrony w rozumieniu dyrektywy 2001/55/WE w danym państwie członkowskim, którzy decydują się na dobrowolny powrót, pod warunkiem, że nie opuścili terytorium tego państwa członkowskiego; c) wszyscy obywatele państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego lub którzy przestali je spełniać i którzy, zgodnie z obowiązkiem opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, korzystają z możliwości dobrowolnego powrotu; d) wszyscy inni obywatele państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego lub którzy przestali je spełniać.<sup>16</sup>

Z osiągalnych informacji wynika, że ogólna kwota dostępna dla Polski w ramach Funduszu wynosi 18 084 375,67 euro. Poszczególne roczne alo-

kacje przedstawiają się następująco: 2008 rok – 1 703 835,05 euro; 2009 rok – 1 992 689,91 euro; 2010 rok – 2 593 072,28 euro; 2011 rok – 3 098 932,43 euro; 2012 rok – 3 980 509 euro; 2013 rok – 4 715 337 euro.<sup>17</sup>

Konkludując zauważyć należy, że celem Funduszu jest również wsparcie prawidłowego i zharmonizowanego stosowania dorobku prawnego Unii Europejskiej w zakresie dobrowolnych powrotów – szczególnie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Jak wynika ze sprawozdania Komisji na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji EFPI w latach 2007 – 2009 Fundusz jest wdrażany głównie przez państwa członkowskie w ramach metody zarządzania dzielonego. Za pośrednictwem programów rocznych państw członkowskich zorganizowane interwencje (budowanie zdolności) w państwach członkowskich, jak również działania dostosowane do warunków krajowych lub lokalnych w dziedzinie powrotów otrzymują wsparcie z budżetu UE. Działania te są współfinansowane zgodnie z unijnymi ramami strategicznymi dla czterech priorytetów dotyczących powrotów.

Przedmiotowe priorytety to: 1) opracowanie strategicznego podejścia; 2) współpraca między państwami członkowskimi; 3) konkretne innowacyjne narzędzia; oraz 4) ustanowienie unijnych standardów i najlepszych praktyk. Państwa członkowskie muszą wdrożyć co najmniej trzy z czterech priorytetów, jednak wiele państw członkowskich postanowiło wdrożyć wszystkie cztery. Zasoby rozdziela się pomiędzy dwadzieścia sześć państw członkowskich, ponieważ zgodnie z Protokołem w sprawie stanowiska Danii kraj ten nie uczestniczy w Funduszu. Polska w owym czasie znajdowała się w grupie państw-beneficjentów o średniej wartości środków równej 3, 7 mln euro.<sup>18</sup>

Z danych IOM wynika, że w latach 2005-2011 w ramach dobrowolnych powrotów Polskę opuściło 6444 nielegalnych imigrantów przede wszystkim z krajów: Rosja, Gruzja, Armenia, Ukraina, Wietnam, Uzbekistan i Mołdawia.<sup>19</sup>

W dotychczasowych rozważaniach podejmowane były treści odnoszące się do zarządzania nielegalną migracją poprzez wykorzystanie instytucji dobrowolnych powrotów. Obok niej istnieje przeciwstawna forma polegająca na organizacji powrotów przymusowych – realizowanych w uwarunkowaniach polskich zarówno drogą lotniczą jak i lądową. Ta forma działań względem imigrantów zdaje się być większą częścią powrotów ma-

jących miejsce (przeprowadzanych) na terenie Wspólnoty Europejskiej. Rozstrzygnięcia normatywne wskazują jednoznacznie na administracyjno-prawny charakter „przymuszenia” do powrotu, opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP. Podstawę stanowi w tym przypadku decyzja wydalenkowa lub decyzja zobowiązująca cudzoziemca do opuszczenia naszego kraju.

Organem stosownym w sprawach o wydalenie jest właściwy miejscowo (ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca lub miejsce ujawnienia faktu albo zdarzenia będącego podstawą wystąpienia z wnioskiem o wydalenie imigranta) wojewoda. Niemniej jednak cały ciężar organizacji doprowadzenia cudzoziemca do granicy spoczywa na komendancie oddziału Straży Granicznej właściwym ze względu na miejsce przebywania obcokrajowca. Z kolei obowiązek doprowadzenia cudzoziemca od granicy do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego następuje wydalenie, wykonuje Komendant Główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce, w którym cudzoziemiec przekraczał granicę.

Opisane powyżej działania są charakterystyczne dla przymusowego wykonania decyzji o wydaleniu mającej odniesienie przede wszystkim do imigrantów, którzy: a) przebywają w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców lub areszcie w celu wydalenia; b) nie opuścili terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji o wydaleniu lub w decyzji zawierającej orzeczenie o wydaleniu; c) wymagają tego względnie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo interes Rzeczypospolitej Polskiej; d) dobrowolnie nie opuścili terytorium Polski w terminie określonym (nakazany) decyzją: o zobowiązaniu do opuszczenia tego terytorium, o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, bądź też o cofnięciu cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.<sup>20</sup>

Komendant placówki Straży Granicznej ma obowiązek każdorazowego odnotowywania w rejestrze spraw dotyczących wydalenia datę opuszczenia przez cudzoziemca Rzeczypospolitej Polskiej, bądź niezwłocznego (bez zbędnej zwłoki) poinformowania o tym wojewodę, który wydał decyzję o wydaleniu.

Koszty wydalenia co do zasady pokrywa cudzoziemiec. Obejmują one

w szczególności wydatki poniesione tytułem prowadzonego postępowania, pobrania odcisków linii papilarnych i zrobienia fotografii imigrantowi, pobytu w ośrodku strzeżonym lub areszcie, koszt badań lekarskich, koszt pomocy udzielonej przez dane państwo UE w związku z tranzytem oraz wydatki z tytułu przejazdu i doprowadzenia do granicy państwa (przejścia granicznego). W zależności od okoliczności zdarzenia będącego podstawą procedury wydaleniowej z RP kosztami może być również obciążony pracodawca lub osoba, która powierzyła cudzoziemcowi pracę lub osoba zapraszająca go do Polski.<sup>21</sup>

W trybie zwyczajnym decyzja wydaleniowa, często zamiennie nazywana decyzją deportacyjną, musi być zrealizowana przez obcokrajowca w terminie nie dłuższym niż czternaście dni. Zunifikowana ustawa o cudzoziemcach (poza nielicznymi wskazanymi w niej wyjątkami) nakazuje wydawanie decyzji w przedmiotowym zakresie wszystkim imigrantom, którzy spełniliby przynajmniej jedną z enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę przesłanek objętych treścią przepisu art. 88. Zaliczamy do nich:

- a. przebywanie bez ważnej wizy, jeżeli jest wymagana, lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium RP;
- b. nieopuszczenie 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;
- c. wykonywanie pracy niezgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo podjęcie działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami obowiązującymi w Polsce w tym zakresie;
- d. nieposiadanie środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium naszego kraju i niemożność wskazania wiarygodnych źródeł ich uzyskania;
- e. wpisanie danych do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany – jeżeli oczywiście wjazd cudzoziemca nastąpić miałby w okresie obowiązywania wpisu;
- f. znajdowanie się danych cudzoziemca w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ruchu bezwizowym lub na

- podstawie wizy Schengen, z wyłączeniem wizy upoważniającej tylko do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
  - g. stanowienie zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo naruszałby interes Polski;
  - h. przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy niezgodnie z przepisami;
  - i. nieopuszczenie w sposób dobrowolny terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym decyzją zobowiązującą do opuszczenia tego terytorium, decyzją o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub decyzją o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony;
  - j. nie wywiązywanie się z zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa;
  - k. zakończenie odbywania kary pozbawienia wolności orzeczonej w Rzeczypospolitej Polskiej za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
  - l. prawomocne skazanie w Rzeczypospolitej Polskiej na karę pozbawienia wolności podlegającą wykonaniu przy jednoczesnym istnieniu podstawy do przeprowadzenia postępowania o przekazanie go za granicę w celu wykonania orzeczonej wobec niego kary;
  - m. przebywanie poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego może cudzoziemiec przebywać;
  - n. przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.
- Kolejną podstawę przymusowego opuszczenia terytorium Polski przez imigranta stanowi decyzja o zobowiązaniu go do opuszczenia terytorium RP. Wydawana jest cudzoziemcom o nielegalnym statusie, którzy dają uzasadnioną gwarancję samodzielnego opuszczenia Polski we wskazanym terminie wynoszącym od siedmiu do trzydziestu dni (przy spełnieniu ustawowych przesłanek może być on, na wniosek zainteresowanego, przedłużony do jednego roku).
- Decyzję o zobowiązaniu otrzymuje imigrant nieposiadający ważnej

wizy lub ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu lub który nie opuścił Polski po wykorzystaniu terminu pobytu na obszarze Schengen tj. 3 miesiące w ciągu 6 miesięcy od dnia pierwszego wjazdu. Dokument wydawany jest również imigrantom, których nielegalny charakter pobytu związany jest z wykonywaniem pracy niezgodnie z przepisami z zakresu promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Otrzymują go także obcokrajowcy nieposiadający wystarczającej ilości (odpowiednich) środków utrzymania się podczas pobytu na terytorium Polski oraz wszyscy inni, którzy przekroczyli (lub usiłovali przekroczyć) granicę wbrew przepisom.

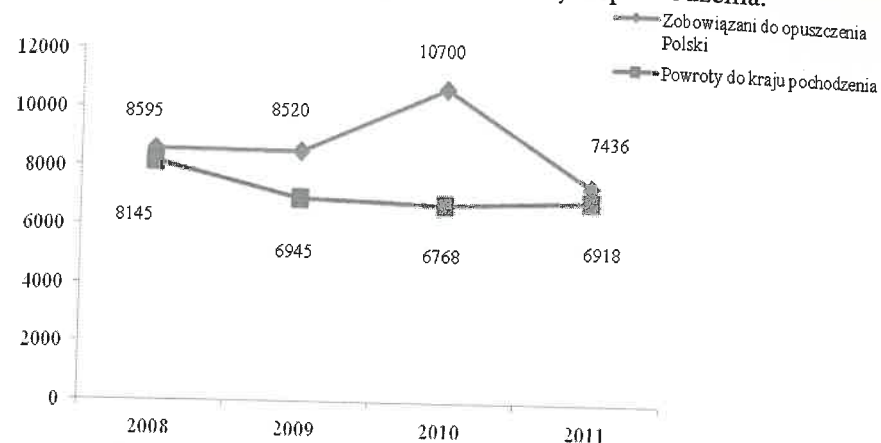
Zobowiązać do opuszczenia RP można także obcokrajowców przebywających nielegalnie wskutek znajdowania się (w związku z małym ruchem granicznym) poza strefą przygraniczną lub przekroczenia w niej pobytu, do którego był uprawniony w ramach MRG.<sup>22</sup>

Decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej.

Jej restrykcyjny charakter, spełniający jednocześnie funkcję prewencyjną, przejawia się w zakazie ponownego wjazdu do RP lub zakazie ponownego wjazdu do Polski oraz państw obszaru Schengen przez okres od 6 miesięcy do lat 5 – w zależności od okoliczności i przyczyn stanowiących podstawę wydania decyzji zobowiązaniowej.<sup>23</sup>

Na podstawie Raportu Politycznego Europejskiej Sieci Migracyjnej za rok 2011 stwierdzić można, że liczba cudzoziemców zobowiązanych do opuszczenia Polski w stosunku do obcokrajowców, którzy powrócili do kraju pochodzenia, kształtowała się w sposób następujący.<sup>24</sup>

Wykres 1. Liczbowe zestawienie zobowiązań do opuszczenia RP i powrotów nielegalnych imigrantów do krajów pochodzenia.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ESM.

Zarządzanie migracją postrzegać można jako ogół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zespołów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych między innymi w celu zwalczania zjawiska nielegalnej imigracji oraz minimalizacji populacji nielegalnych imigrantów w Polsce.

Przedstawiony dotychczas zbiór instrumentów służących realizacji powyższego założenia odnosił się w pełni do polityki w zakresie powrotów. Nie należałoby poprzestawać jedynie na tym, ponieważ w praktyce da się wyodrębnić przynajmniej jeszcze dwa środki wykorzystywane w procesie osiągnięcia wskazanego priorytetu.

Pierwszym z nich jest readmisja (z łac. re – powtórne, *admissio* - przyjmowanie, dopuszczenie). Jej istota tkwi w odsyłaniu nielegalnych imigrantów do krajów, z których bezpośrednio przybyli. Readmisja jest przedmiotem umów międzynarodowych służących ograniczeniu nielegalnej imigracji. Polska z wieloma krajami (zarówno z Państwami Członkowskimi, jak i krajami trzecimi) ma podpisane umowy bilateralne umożliwiające przekazanie obcokrajowca do Państwa Członkowskiego lub też do kraju jego pochodzenia na podstawie uproszczonych procedur. Rzeczpospolita, jako kraj członkowski Wspólnoty Europejskiej, jest podmiotem umów zawartych w tym zakresie przez Wspólnotę.<sup>25</sup>



Przykładem może być chociażby wielostronna umowa o readmisji osób przebywających bez zezwolenia, zawarta w 2009 roku przez Unię Europejską i Pakistan, czy też analogiczna z roku 2010 podpisana z Gruzją. Te i inne porozumienia zawarte na szczeblu unijnym stwarzają nowe perspektywy dla Polski w zakresie powrotów nielegalnie przebywających imigrantów, oferując możliwości nawiązania stałych kontaktów z państwami pochodzenia cudzoziemców oraz wdrażania nowych rozwiązań w zakresie polityki powrotowej.<sup>26</sup>

Komisja Europejska w podsumowaniu Komunikatu na temat oceny unijnych umów o readmisji stwierdza, że jeśli umowy te są odpowiednio wykorzystywane zapewniają oczywistą wartość dodaną procesowi readmisji obywateli, zwłaszcza w państwach sąsiadujących z Unią Europejską. Są one zatem istotnym narzędziem w zwalczaniu nielegalnej migracji z państw trzecich.<sup>27</sup>

Dla przykładu Umowa z Ukrainą stanowi, że na wniosek państwa strony i bez konieczności dopełnienia innych przewidywanych w umowie formalności, państwo rozpatrujące wniosek przyjmuje na swoje terytorium obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy nie spełniają obowiązujących warunków wjazdu lub pobytu na terytorium państwa składającego wniosek lub którzy przestali spełniać takie warunki, o ile zgodnie z przepisami umowy dowiedziono, że osoby takie: a) bezprawnie wjechały na terytorium państw członkowskich bezpośrednio z terytorium Ukrainy lub bezprawnie wjechały na terytorium Ukrainy bezpośrednio z terytorium państw członkowskich; b) w momencie wjazdu posiadały ważne zezwolenie na pobyt wystawione przez państwo rozpatrujące wniosek; lub c) w momencie wjazdu posiadały ważną wizę wydaną przez państwo rozpatrujące wniosek i wjechały na terytorium państwa składającego wniosek bezpośrednio z terytorium państwa rozpatrującego wniosek.<sup>28</sup>

Jeżeli natomiast osoba podlegająca readmisji jest w posiadaniu ważnego dokumentu podróży lub dokumentu tożsamości – a w przypadku obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca także ważnej wizy lub ważnego zezwolenia na pobyt, wydanych przez państwo rozpatrujące wniosek – przy przekazaniu takiej osoby odnośne państwo nie musi składać wniosku o readmisję ani przekazywać pisemnego powiadomienia właściwemu organowi państwa rozpatrującego wniosek. Jeśli zaś daną osobę zatrzymano w rejonie przygranicznym państwa składającego wniosek w ciągu 48 godzin od momentu bezprawnego przekroczenia granicy (w tym w porcie

lotniczym lub morskim), bezpośrednio z terytorium państwa rozpatrującego wniosek, to państwo składające wniosek może wnosić o readmisję nielegalnego imigranta w ciągu dwóch dni od daty zatrzymania tej osoby (procedura przyspieszona).<sup>29</sup>

Kolejnym narzędziem wykorzystywanym w procesie zarządzania nielegalną imigracją jest stosowanie względem osób przebywających nielegalnie w Polsce procedury Dublin II.<sup>30</sup>

Ma ona zastosowanie względem szczególnej kategorii obywateli państw trzecich – osób składających wnioski o udzielenie azylu jakimkolwiek Państwu Członkowskiemu na granicy lub na jego terytorium.

Może zdarzyć się oto taka sytuacja, że imigrant nielegalnie przebywający w RP złożył uprzednio wspomniany wniosek w innym Państwie Członkowskim. Należy go wówczas przekazać państwu właściwemu do rozpatrzenia tego wniosku nie zaś udzielić schronienia, wydalić do kraju pochodzenia lub zobowiązać do opuszczenia terytorium Polski, czy podać readmisji.

Zgodnie z postanowieniem rozporządzenia każde Państwo Członkowskie pobiera odciski palców od osób ubiegających się o azyl w wieku co najmniej 14 lat, które zostaną zatrzymane przez właściwe organy kontrolne w związku z nielegalnym przekroczeniem lądowej, morskiej lub powietrznej granicy tego Państwa Członkowskiego, a które przybyły z państwa trzeciego i nie zostały zawrócone. Dane są przesyłane do jednostki centralnej, tj. komórki ustanowionej w ramach Komisji WE, odpowiedzialnej za obsługę centralnej bazy danych systemu Eurodac.

Dane o odciskach palców przesłane przez którekolwiek z Państw Członkowskich, zostają porównane przez jednostkę centralną z danymi o odciskach palców przesłanymi przez inne Państwa Członkowskie i przechowywanymi już w centralnej bazie danych.

Ogólną zasadą jest, że podstawy do sprawdzenia, czy cudzoziemiec złożył wcześniej wniosek o azyl w innym Państwie Członkowskim, występują w przypadku, gdy: a) cudzoziemiec deklaruje, że złożył wniosek o udzielenie azylu, ale bez wskazania Państwa Członkowskiego, w którym wniosek został złożony; b) cudzoziemiec nie występuje o azyl, ale sprzeciwia się odesłaniu do swojego kraju pochodzenia, twierdząc, że będzie tam w niebezpieczeństwie; c) cudzoziemiec w inny sposób próbuje uniemożliwić swój powrót, odmawiając współpracy w ustaleniu swojej

tożsamości, w szczególności przez nieujawnianie lub pokazywanie fałszywych dokumentów tożsamości. Każdy zestaw danych jest przechowywany w centralnej bazie danych przez okres dziesięciu lat od daty pobrania odcisków palców (Lużyński, 2009, ss. 4-5).

W Polsce organami odpowiedzialnymi za przekazanie Cudzoziemca do kraju właściwego do rozpatrzenia wniosku o azyl są komendant wojewódzki Policji oraz Komendant Główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce przekroczenia granicy przez wnioskodawcę.

Opuśczenie terytorium RP jest niezwłocznie odnotowywane w rejestrze spraw prowadzonych na podstawie omawianego rozporządzenia. Koszty doprowadzenia do granicy lub do granicy państwa, do którego następuje przekazanie, albo do portu lotniczego lub morskiego tego państwa są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, ze środków pozostających w dyspozycji Komendanta Głównego Policji w zakresie wykonania obowiązku doprowadzenia do granicy oraz w dyspozycji Komendanta Głównego Straży Granicznej w pozostałym zakresie (Lużyński, 2009, s. 8).

Jeśli zaś chodzi o państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) Nr 343/ 2003 z dnia 18 lutego 2003 roku, to jest ono zobowiązane między innymi do: a) odpowiedniego przejścia osoby ubiegającej się o azyl, która złożyła wniosek o udzielenie azylu w innym Państwie Członkowskim; b) ukończenia rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu; c) przyjęcia z powrotem wnioskodawcy, którego wniosek jest rozpatrywany i który przebywa nielegalnie w innym Państwie Członkowskim; d) przyjęcia z powrotem wnioskodawcy, który wycofał wniosek o udzielenie azylu w trakcie jego rozpatrywania i złożył wniosek w innym Państwie Członkowskim; e) przyjęcia z powrotem obywatela państwa trzeciego, którego wniosek został odrzucony i który przebywa na terytorium innego Państwa Członkowskiego bez pozwolenia.<sup>31</sup>

Dalsze szczegółowe komentowanie „Procedury Dublin II” wydaje się być bezprzedmiotowe z uwagi na odmienny przedmiot regulacji – nie odnoszący się stricte do nielegalnych imigrantów (cudzoziemców przebywających bez tytułu prawnego na terytorium RP).

## ZAKOŃCZENIE

Zjawisko nielegalnej imigracji do/w RP nie jest jednorodne w swej skali i demografii. Z roku na rok – powodowane przede wszystkim względami ekonomicznymi – przybiera na sile.

Polska z dotychczasowego kraju stricte tranzytowego staje się coraz częściej miejscem docelowym dla wielu cudzoziemców migrujących z krajów trzecich. Chcąc przede wszystkim polepszenia standardu warunków życiowych, przebywają oni w naszym kraju bez prawnego tytułu pobytowego (stałe lub sezonowo) mogąc stanowić w mniejszym lub większym stopniu zagrożenie bezpieczeństwa chociażby w aspekcie społecznym.

Zatem podejmowanie przez uprawnione podmioty wewnętrzne aktywnych, konsekwentnych, heterogenicznych działań skutkujących powrotami cudzoziemców do krajów ich pochodzenia (lub państwa, z którego terytorium nastąpiło bezpośrednie, potwierdzone przybycie do RP) jest nie tylko realizacją postanowień krajowej polityki migracyjnej, lecz pośrednio dbałością o poziom poczucia bezpieczeństwa imigracyjnego w dobie wychodzenia krajów Wspólnoty Europejskiej z odczuwalnego dotychczas kryzysu ekonomiczno-gospodarczego.

(Endnotes)

- 1 International Migration: The human face of globalisation, OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) 2009, ss. 1 i 3.
- 2 Chociażby Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (wniosek) ustanawiające „Fundusz Migracji i Azylu”, Bruksela dnia 15. 11. 2011, KOM (2011) 751-wersja ostateczna, s. 3.
- 3 Por. Raport dotyczący realizacji w Polsce programów wspomaganych dobrowolnych powrotów oraz reintegracji cudzoziemców w krajach powrotu przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, Warszawa grudzień 2009, ss. 9-10.
- 4 Art. 2 Porozumienia między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzone w Warszawie dnia 12 lipca 2005 r., M. P. z dnia 13 stycznia 2006 r.
- 5 Raport ESM Warszawa grudzień 2009, op. cit., s. 11.
- 6 Art. 3, pkt. 3 Dyrektywy 2008/115/ WE z dnia 16 grudnia 2008r., w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. UE L 348/ 2008.
- 7 Opinia Komitetu Regionów „Instrumenty finansowe UE w dziedzinie spraw wewnętrznych”, 96 Sesja Plenarna w dniach 18-19 lipca 2012 roku, Dz. Urz. UE C 277/ 23, Wspomagane powroty dobrowolne – pkt 38.

- 8 Polityka migracyjna Polski – stan obecny i pożądane działania, op. cit., ss. 50-51.
- 9 Ustawa o cudzoziemcach Dz. U. 2011 nr 264, poz. 1573 – z zm., Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. 2012 nr 0, poz. 680.
- 10 Por. Art. 75 ustawy o ochronie cudzoziemców na terytorium RP, op. cit.
- 11 Monitor Polski 2006 nr 6, poz. 46. Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzone w Warszawie dnia 12 lipca 2005r.
- 12 Ibidem, postanowienia art. 4.
- 13 Art. 97 i art. 98 ustawy o cudzoziemcach, op. cit.
- 14 Ibidem, s. 25.
- 15 Decyzja nr 575/2007/ WE z dnia 23 maja 2007r. ustanawiająca Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów na lata 2008-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz. Urz. UE L 144/ 45, art. 2. Niniejsza decyzja jest prawną podstawą do korzystania przez Polskę ze środków pochodzących z EFPI.
- 16 Decyzja nr 575/2007/ WE z dnia 23 maja 2007r., op. cit., art. 2 i art. 3.
- 17 [www.msw.gov.pl/portal/pl/581/7403/Europejski\\_Fundusz\\_Powrotow\\_Imigrantow](http://www.msw.gov.pl/portal/pl/581/7403/Europejski_Fundusz_Powrotow_Imigrantow) - portal internetowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, odsłona dnia 23 lutego 2013 r. Szerzej na temat wykonania Decyzji w sprawie EFPI: Decyzja Komisji z dnia 30 listopada 2007r. w sprawie wykonania decyzji nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do przyjęcia wytycznych strategicznych na lata 2008–2013, Dz. Urz. UE L 330/48; Decyzja Komisji z dnia 05 marca 2008r. ustanawiająca zasady wykonania decyzji nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich, zasad zarządzania administracyjnego i finansowego oraz kryteriów kwalifikowalności wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków Funduszu, K (2008) 796 wersja ostateczna; Decyzje Komisji z dnia: 23 lipca 2009 r. K (2009)5453 wersja ostateczna i 02 marca 2011r. K (2011)1159 wersja ostateczna - zmieniające Decyzję 2008/458/WE ustanawiająca zasady wykonania decyzji nr 575/ 2007/ WE.
- 18 Sprawozdanie Komisji z dnia 09 grudnia 2011 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2011) 858 wersja ostateczna. W sprawie stosowanych kryteriów podziału środków pomiędzy państwami członkowskimi w ramach EFPI traktuje również Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 20 lipca 2011, KOM (2011) 448 wersja ostateczna.
- 19 Pomoc w dobrowolnym Powrocie z Polski. Zasady i Praktyka, opracowanie Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji – Polska, Warszawa 2012, ss. 24 i 50-53.
- 20 Vide art. 95 ustawy o cudzoziemcach, op. cit. Są to szczególne przesłanki wydalenia cudzoziemca pod przy- musem – w asyście, pod konwojem funkcjonariuszy Straży Granicznej w sposób ograniczający wolność wyboru czasu, sposobu i miejsca wydalenia przez nielegalnego imigranta - obowiązane do wykonywania czynności i poleceń

**THE IMPLEMENTATION OF THE COMMUNITY POLICING  
TO IMPROVE THE CITIZENS' SENSE OF SECURITY  
- THEORETICAL OR PRACTICAL PROBLEMS?  
REALIZACJA PROGRAMU COMMUNITY POLICING NA RZECZ  
POPRAWY POCZUCIA BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI  
- PROBLEM TEORETYCZNY CZY PRAKTYCZNY?**

**dr Marta Kowalczyk – Ludzia**  
Uniwersytet Warmińsko – Mazurski  
marta.kowalczyk.ludzia@gmail.com

**ABSTRACTS**

In this paper I will present issues related to the implementation of the „community policing”. This program relates ideological to the development of the relationship between „neighboring” Police officer and representatives of civil society. The actualization of such demands is not without significance for the actual strengthening security of the local population settlements.

In the first part of the paper I show the fixed components of that program. Then, it was agonizing about the reflexive nature of the correlation efficiency of the local Police officer and the actual implementation of the „community policing”. Presented observations were based on an analysis of survey results.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie prezentacja zagadnień związanych z realizacją programu „community policing”. Ideologicznie odnosi się on do kształtowania relacji między „sąsiedzkim” funkcjonariuszem Policji a przedstawicielami społeczeństwa. Urealnienie takich postulatów nie pozostaje bez znaczenia w zakresie faktycznego wzmacniania poczucia bezpieczeństwa u mieszkańców lokalnych osiedli.

W pierwszej części opracowania przedstawiono stałe komponenty programu. Następnie podjęto dywagacje o charakterze refleksyjnym w zakresie korelacji efektywności działań dzielnicowych a rzeczywistą realizacją programu „community policing”. Zaprezentowane uwagi zostały sformułowane w oparciu o analizę wyników badań ankietowych.