

# KU RACJONALNEMU (?) USTAWODAWSTWU WOBEC MIGRANTÓW NARUSZAJĄCYCH PRAWO NA TERYTORIUM FEDERACJI ROSYJSKIEJ<sup>1</sup>

KATARZYNA LASKOWSKA<sup>2</sup>

Współczesna Rosja jest atrakcyjna, zwłaszcza dla mieszkańców państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Na ich tle nadal jest ona krajem potężnym pod względem powierzchni, liczby mieszkańców oraz surowców naturalnych decydujących o bogactwie tego państwa. Dlatego przyciąga cudzoziemców poszukujących pracy i poprawy swoich warunków bytowych. W tym celu w ostatnich latach przyjeżdża do tego kraju wielu cudzoziemców, także spoza b. ZSRR. Osiedlają się w przede wszystkim w dużych miastach, takich jak Moskwa i Sankt Petersburg oraz przy granicy na Dalekim Wschodzie. Część z nich legalnie podejmuje zatrudnienie, część pracuje na czarno, a inni – nieposiadający źródła dochodów – niejednokrotnie schodzą na drogę przestępstwa. Poza tym, często niekontrolowany ich napływ, nieraz nielegalny pobyt oraz trudności z adaptacją w nowych narodowościowo-religijnych warunkach przysparzają społeczeństwu i państwu problemów. Stąd też władze rosyjskie podejmują szereg przedsięwzięć zmierzających do uregulowania sytuacji związanej z migracją do Rosji, pobytem cudzoziemskich migrantów w tym kraju oraz odpowiedzialnością w przypadku popełniania przez nich czynów zabronionych na jego terytorium.

Celem niniejszego opracowania jest syntetyczne przedstawienie założeń polityki migracyjnej Rosji, regulacji prawnych z tego zakresu oraz ich ocena pod kątem racjonalności.

- 
- 1 Publikacja powstała w wyniku badań prowadzonych w ramach projektu „SIC – Modułowy wielozadaniowy System Identyfikacji Cudzoziemców wraz z modułem analizy ryzyka ofiar przestępstwa handlu ludźmi” (DOBR-BIO4/055/13127/2013) finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.
  - 2 Uniwersytet w Białymstoku.

## 1. Podejście Rosji do problemu migracji (w tym nielegalnej) w świetle koncepcji państwowej polityki migracyjnej do 2025 roku<sup>3</sup>

„Koncepcja ta określa cele, zasady, zadania, główne kierunki i mechanizmy realizacji państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej” (cz. I. pkt 2.). Opracowano ją w celu ustalenia zagrożeń i uporządkowania problemów wynikających z migracji do Rosji, w tym nielegalnej.

W części II Koncepcji pn. „Warunki tworzenia i wdrażania państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej” podkreślono rolę procesów migracyjnych jako istotnych elementów rozwoju społeczno-gospodarczego i demograficznego Federacji Rosyjskiej. Dostrzeżono zapotrzebowanie ze strony państwa na wykwalifikowanych, stale zamieszkujących Rosję cudzoziemców. Dlatego jednym z celów nowej polityki migracyjnej jest „stworzenie warunków i mechanizmów w celu przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych specjalistów z różnych dziedzin, przedsiębiorców i inwestorów, zwłaszcza w dłuższej perspektywie” oraz podniesienie atrakcyjności Rosji dla migrantów także spoza krajów b. ZSRR, którzy obecnie stanowią największe grupy migrantów (pkt 8 i 9).

W Koncepcji wskazano na dotychczas występujące najczęściej negatywne tendencje w migracji oraz wynikające stąd problemy. Uznano, że stanowią je:

- niska mobilność terytorialna w zakresie migracji wewnętrznych. Powodem są takie niesprzyjające warunki, jak: wysokie koszty przesiedlenia, niskie zarobki, wysokie koszty utrzymania (pkt 10);
- w zakresie migracji zewnętrznych niedostosowanie prawa migracyjnego do potrzeb „rozwoju gospodarczego, społecznego i demograficznego, interesów pracodawców i rosyjskiego społeczeństwa jako całości”. Nie zawiera ono rozwiązań ułatwiających uzyskanie prawa stałego pobytu czy asymilacji przybyszów (pkt 11);
- napływ znacznej ilości nielegalnych migrantów. Sprzyja to rozwojowi szarej strefy oraz wzrost niechęci do cudzoziemców (pkt 12);
- brak programów zachęcających do powrotu Rosjan mieszkających za granicą (pkt 13).
- brak rozwiązań ułatwiających zatrudnianie zagranicznych pracowników tymczasowych, sezonowych na umowy o pracę (pkt 14);
- brak odpowiedniej zachęty do kształcenia się obcokrajowców na terytorium Rosji, również z powodu utrudnień w zatrudnianiu cudzoziemskich studentów do pracy w czasie studiów (pkt 16);

3 Koncepcja gosudarstwiennoy migracjonnoy politiki do 2025 goda, <http://kremlin.ru/acts/15635> [dostęp 1.05.2015].

- słaba ochrona praw i wolności obcokrajowców, brak ich ochrony socjalnej, brak programów adaptacji migrantów. Prowadzi to do izolacji i niechęci wobec cudzoziemców (pkt 17);
- długotrwałe procedury przyznawania statusu uchodźcy i tymczasowego azylu (pkt 18).

W związku z tymi problemami uznano, że należy zmodernizować system zarządzania procesami migracyjnymi, bowiem Rosja zdaje sobie sprawę, że to na jej obszar w najbliższej przyszłości będą płynęły największe strumienie migrantów (pkt 19 i 20).

Część III nosi nazwę „Cele, zasady, zadania i główne kierunki państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej”. Przyjęto, że celem polityki migracyjnej będzie, w szczególności, zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa i ludności jej zamieszkującej, rozwój demograficzny kraju oraz zapewnianie gospodarce siły roboczej (pkt 21). Będzie się to odbywać w duchu następujących zasad polityki migracyjnej Rosji: „zapewnienia praw i wolności człowieka i obywatela; zakazu wszelkich form dyskryminacji; zgodności z prawem krajowym i międzynarodowym; harmonizacji interesów jednostek, społeczeństwa i państwa; współpracy władz federalnych i samorządów lokalnych, rozwoju instytucji partnerstwa społecznego i społeczeństwa obywatelskiego; ochrony krajowego rynku pracy; zróżnicowanego podejścia do zarządzania przepływami migracyjnymi, w zależności od celu i czasu trwania pobytu, kwalifikacji i cech społeczno-demograficznych migrantów; uwzględnienia rozwoju regionalnego; otwartości i dostępności informacji na temat procesów migracyjnych i decyzji w realizacji polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej; podejmowania decyzji na podstawach naukowych” (pkt 22).

Zadaniem polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej jest, w szczególności, tworzenie warunków zachęcających do przyjazdu obcokrajowców oraz do powrotu obywateli Rosji do kraju, rozwój różnorodnych sposobów zagospodarowywania cudzoziemców jako siły roboczej, wspieranie migracji wewnętrznej, rozwój mobilności studentów i pracowników naukowych, zagwarantowanie cudzoziemcom podstawowych praw, sprzyjanie integracji przybyszów oraz przeciwdziałanie nielegalnej migracji (pkt 23).

Polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej będzie w szczególności: promować dobrowolne przesiedlenia do Rosji rodaków mieszkających za granicą i powracających emigrantów; udzielać pomocy, w tym zwłaszcza wykwalifikowanym specjalistom; tworzyć warunki do migracji dla przedsiębiorców i inwestorów; zachęcać i wspierać migracje do Rosji ludzi młodych w celu podjęcia nauki na zasadach preferencyjnych; zmierzać do zmian w uzyskiwaniu zezwolenia na pobyt; dążyć do uproszczenia procedury uzyskania rosyjskiego obywatelstwa przez osoby z pozwoleniem na pobyt. Ponadto na potrzeby rozwoju rynku pracy należy stworzyć instru-

menty prawne, umożliwiające zatrudnianie zagranicznych pracowników w ramach umów długo- i krótkoterminowych; uprościć procedury wjazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców przyjeżdżających do Rosji w celach biznesowych oraz obcokrajowców biorących udział w inwestycjach i przedsiębiorczości; usprawnić system wydawania zezwoleń na pracę; uprościć procedury rejestracji obywateli Federacji Rosyjskiej w celu usuwania barier administracyjnych przy zmianie miejsca zamieszkania lub pobytu (pkt 24).

Część IV Koncepcji dotyczy kwestii współpracy międzynarodowej w zakresie migracji. Wskazuje ona na potrzebę nawiązywania kontaktów z organami i organizacjami innych państw oraz wykorzystywanie ich doświadczeń oraz potencjału, respektowania międzynarodowych umów dotyczących swobodnego przemieszczania się i zatrudniania, dostosowania rosyjskiego prawa migracyjnego do międzynarodowych rozwiązań, zawieranie umów międzynarodowych zmierzających do ograniczenia nielegalnej migracji (pkt 25).

W celu realizacji powyższych założeń państwo ma zapewnić wsparcie informacyjne i analityczne (cz. V pkt 26). Będzie przejawiało się ono w udostępnianiu i wykorzystywaniu technologii informacyjnych do obsługi administracyjnej na rzecz migrantów; opracowaniu i wdrożeniu systemu identyfikacji cudzoziemców na podstawie odcisków palców oraz wykorzystywaniu go przez właściwe organy, w tym w celu egzekwowania prawa; wykorzystywaniu technologii informatycznej do analizy sytuacji migracyjnej, a także w prognozowaniu sytuacji migracyjnej, monitorowania i oceny skuteczności różnych programów.

W części VI Koncepcji zawarto główne mechanizmy realizacji polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej. Polegają one przede wszystkim, na wprowadzaniu zmian prawnych w wielu dziedzinach, przeznaczeniu nakładów finansowych na realizację wielu nowych zadań przewidzianych do realizacji przez organy państwowe, lepszej współpracy organów państwowych wszystkich szczebli władzy, stałym monitorowaniu procesów migracyjnych oraz wspieraniu badań naukowych w dziedzinie migracji (pkt 27).

Część VII Koncepcji przedstawia etapy realizacji polityki migracyjnej Rosji: 2012-2015, 2016-2020 oraz 2021-2025. Uogólniając, można stwierdzić, że w I okresie zostaną opracowane odpowiednie akty prawne, programy, ośrodki promujące migracje do Rosji, a także utworzona infrastruktura do przyjęcia migrantów i ich adaptacji. W kolejnych latach nastąpi wdrażanie przyjętych rozwiązań, analiza i monitorowanie wprowadzonych instytucji, udoskonalanie programu statystycznego i analitycznego w dziedzinie migracji wewnętrznych i zagranicznych. Pod koniec tego etapu – do roku 2021 – powinno nastąpić ograniczenie odpływu migracyjnego z Syberii i Dalekiego Wschodu. W ostatnim okresie odbędzie się ocena skuteczności prawa i programów z zakresu realizacji polityki migracyjnej Federacji

Rosyjskiej oraz określenie priorytetów i głównych kierunków jej realizacji oraz programów dostosowawczych. Pod koniec tego etapu – do 2026 r. – powinien nastąpić przepływ migracji ludności na obszary Syberii i na Daleki Wschód.

Powyższą Koncepcję należy ocenić pozytywnie z kilku powodów. Po pierwsze, państwo dostrzegło szereg mankamentów wynikających z niekontrolowanej legalnej migracji, a także nielegalnego napływu osób. Zauważyło jednokierunkowość tych procesów i wynikające z nich negatywne następstwa. Po drugie, było to asumptem do podjęcia analizy instrumentów prawnych i instytucjonalnych, która ukazała niedostosowanie ich lub zupełny brak rozwiązań wobec panującej sytuacji. Po trzecie, nakazała potrzebę działań naprawczych w dłuższej perspektywie, przy uwzględnieniu czynników demograficznych kraju, potrzeb rynku i edukacji oraz zgodnego rozwoju społeczeństwa, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii i doświadczeń międzynarodowych oraz współpracy z innymi krajami w ograniczaniu skali i następstw ujemnych konsekwencji migracji. W sposób dość uporządkowany, choć z wieloma powtórzeniami, czy ponownymi odniesieniami, przedstawiła mapę drogową państwa w zakresie zmian prawno-organizacyjno-społecznych na najbliższe lata. Należy przy tym pamiętać, że zapisy koncepcji stanowią jedynie zbiór założeń, które wymagają szczegółowego opracowania przez przedstawicieli wielu dziedzin prawa i władz różnych szczebli.

Do Koncepcji należy zgłosić też kilka uwag polemicznych. Po pierwsze, wynika z niej potrzeba ściągania do Rosji głównie wysoko wykwalifikowanych migrantów, co może okazać się zbyt trudne. Po drugie, organizacja systemu rejestracji legalnych migrantów, ich identyfikowania (poprzez odciski palców) wywołuje przekonanie o niepotrzebnych procedurach nieraz naruszających prawa i wolności człowieka (np. pobieranie odcisków palców nie tylko od osób podejrzanych o dokonanie przestępstwa). Po trzecie, optymistyczne prognozy dotyczące nieprzymusowego zasiedlania Syberii i Dalekiego Wschodu najprawdopodobniej się nie spełnią. Mogą się oczywiście spełnić, ale nie w sposób spodziewany przez Rosjan. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można przewidzieć, że niedługo rejony te całkowicie zostaną opanowane przez migrantów z Chin, których to obywateli Rosja nie chce widzieć jako stałych mieszkańców. Jak dotąd, broni się przed ich inwazją, choć nieudolnie. Współcześnie, by zachęcić Rosjan do przesiedlenia się na te trudne tereny, trzeba wykonać jeszcze więcej niż zaplanowano w Koncepcji.

## **2. Zwalczenie nielegalnej migracji w świetle kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej**

Powyżej omówiona Koncepcja stanowi o potrzebie uregulowania kwestii migracji, w tym przeciwdziałania, ograniczenia i zwalczania tej o charakterze nielegalnym. W związku z tym należy przejść do ukazania zakresu odpowiedzialności

karnej za przestępstwa ściśle związane z tym zjawiskiem, uregulowanej w kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej z 1996 r.<sup>4</sup>: przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy (art. 322) oraz za organizowanie nielegalnej migracji (art. 322<sup>1</sup>).<sup>5</sup>

W świetle art. 322 kk. FR nielegalne przekroczenie granicy następuje wraz z przekroczeniem jej bez odpowiednich dokumentów lub odpowiedniego zezwolenia umożliwiających wjazd do Federacji Rosyjskiej lub wyjazd z tego kraju otrzymanych zgodnie z prawem. Zatem podstawą ukarania za nielegalne przekroczenie granicy może być brak dokumentu poświadczającego tożsamość osoby lub brak wizy, której wymóg wynika z umowy między obydwojoma krajami, a także nieautentyczność tych dokumentów. Poza tym, bezprawność tego czynu związana jest z niewłaściwym miejscem przekroczenia granicy, tj. poza przejściem granicznym.<sup>6</sup> Czyn ten zagrożony jest karą grzywny w wysokości do dwustu tysięcy rubli lub w wysokości wynagrodzenia bądź innego dochodu skazanego za okres do osiemnastu miesięcy, lub karą robót przymusowych na okres do dwóch lat, lub karą pozbawienia wolności na ten sam okres.

Ponadto, świadomy wjazd do Federacji Rosyjskiej cudzoziemca lub osoby bez obywatelstwa bez odpowiedniego zezwolenia zagrożony jest karą grzywny w wysokości do trzystu tysięcy rubli lub karą robót przymusowych na okres do czterech lat, lub karą pozbawienia wolności na ten sam okres. Surowszej karze podlega dokonanie wyżej wymienionych czynów przez grupę osób po uprzednim porozumieniu lub przez zorganizowaną grupę, lub z zastosowaniem przemocy, lub z groźbą jej użycia (typ kwalifikowany). Za takie zachowanie ustawodawca przewidział karę pozbawienia wolności na okres do sześciu lat. Jedynie, jak wynika z przypisu do tego artykułu, nie podlegają odpowiedzialności ci cudzoziemcy i osoby bez obywatelstwa, którzy nielegalnie przekroczyli rosyjską granicę w celu skorzystania z prawa do azylu politycznego, jeżeli ich działania nie wyczerpywały znamion innego przestępstwa.

Przestępstwo organizowania nielegalnej migracji zawarte jest w art. 322<sup>1</sup> kk. FR. Kryminalizuje ono organizację nielegalnego wjazdu do Federacji Rosyjskiej cudzoziemców lub osób bez obywatelstwa (np. brak dokumentu tożsamości lub wizy uprawniającej do przekroczenia granicy), ich nielegalny pobyt na terytorium tego kraju (np. brak dokumentu potwierdzającego prawo do legalnego pobytu, w tym karty migracyjnej, wizy lub innego dokumentu) lub nielegalny przejazd tranzytem

4 Uogólny kodeks Rossijskoj Federacji s 13.06.1996, „Rossijskaja Gazieta” 1996, nr 113-115.

5 Oprócz ukazanych przestępstw od grudnia 2013 r. karalne jest także fikcyjne zameldowanie cudzoziemca lub osoby bez obywatelstwa (art. 322.2) oraz fikcyjna rejestracja cudzoziemca lub osoby bez obywatelstwa (art. 322.3).

6 A.W. Brilliantow, J.J. Iwanowa, Priestuplenija protiv poriadka upravlienija, (w:) Uogolnoje prawo Rossiji. Czasti obszczaja i osobnennaja, red. A.W. Brilliantow, Moskwa 2015, s. 1110-1111.



(np. brak wizy lub biletów).<sup>7</sup> Istota organizacji migracji polega m.in. na utworzeniu grupy na potrzeby tego proceduru, rekrutacji osób zainteresowanych takim sposobem wyjazdu, opracowaniu metod przekroczenia granicy, czy przygotowaniu dokumentów.<sup>8</sup> Sprawca czynu podlega karze grzywny w wysokości do trzystu tysięcy rubli lub w wysokości wynagrodzenia bądź innego dochodu skazanego za okres do osiemnastu miesięcy, lub karze robót obowiązkowych na okres do czterystu dwudziestu godzin, lub karze robót poprawczych na okres do dwóch lat, lub karze robót przymusowych na okres do trzech lat z ograniczeniem wolności na okres do jednego roku bądź bez zastosowania tej sankcji, lub karze pozbawienia wolności na okres do pięciu lat z ograniczeniem wolności na okres do dwóch lat, lub bez zastosowania tej sankcji.

Dokonanie wyżej wymienionych czynów przez zorganizowaną grupę lub popełnienie ich w celu dokonania przestępstwa na terytorium Federacji Rosyjskiej zagrożone jest karą pozbawienia wolności na okres do siedmiu lat z grzywną w wysokości do pięciuset tysięcy rubli lub w wysokości wynagrodzenia bądź innego dochodu skazanego za okres do trzech lat, bądź bez zastosowania tej sankcji i z ograniczeniem wolności na okres do dwóch lat, bądź bez zastosowania tej sankcji.

Kryminalizując oba przestępstwa, ustawodawca zmierzał do ochrony bezpieczeństwa granicy państwowej, zarówno przed naruszaniem jej przez indywidualnych sprawców, jak i grupy osób. Dążył do surowego ukarania osób zajmujących się przetrzutem ludzi w sposób zorganizowany. Za sprawcę tych przestępstw uznał zarówno obywatele rosyjskich, jak i cudzoziemców. Trzeba w tym miejscu podkreślić adekwatność tych rozwiązań do wymogów współczesnej sytuacji oraz zagrożeń wynikających z dochodowej, niehumanitarnej, zorganizowanej działalności przestępczej żerującej na zdeterminowanych i zdesperowanych migrantach.

### **3. Administracyjna reakcja wobec naruszeń prawa przez cudzoziemców**

Oprócz rozwiązań prawnokarnych ustawodawca rosyjski przewidział też regulacje z zakresu prawa administracyjnego dotyczące migracji (w tym nielegalnej) i niezgodnych z prawem zachowań cudzoziemców.

W kodeksie Federacji Rosyjskiej o administracyjnych naruszeniach prawa z 2001 r.<sup>9</sup> przewidziano następujące przepisy dotyczące ochrony granicy państwo-

7 S.M. Koczoi, *Priestuplenija protiv poriadka uprawlienija*, (w:) *Kommentarij k ugołownomu kodeksu Rossijskoj Federacji. Postatienijnj*, red. L.W. Inogamowa – Hełaj, Moskwa 2014, s. 513.

8 A.W. Brilliantow, J.J. Iwanowa, *Priestuplenija...*, *op. cit.*, s. 1113.

9 Kodeks FR o administracyjnych naruszeniach prawa z 30.12.2001 r., Nr 195-FZ, [http://www.consultant.ru/popular/koap/13\\_19.html#p7390](http://www.consultant.ru/popular/koap/13_19.html#p7390) [dostęp 1.05.2015].

wej przed nielegalną migracją oraz pobytu cudzoziemców i osób bez obywatelstwa na terytorium Federacji Rosyjskiej:

- 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 polegające na naruszeniu zasad wjazdu do tej strefy i pobytu w niej zarówno osób, jak i środków transportu. Zakazane jest także prowadzenie jakiegokolwiek formy działalności bez zgody organów granicznych (art. 18.2);
- naruszenie reżimu granicznego na morzu terytorialnym i na wewnętrznych wodach Federacji Rosyjskiej obejmujące zasady pobytu i przemieszczania się środków transportu wodnego oraz prowadzenia na tych akwenach jakiegokolwiek działalności bez zgody odpowiednich organów (art. 18.3);
- naruszenie przepisów prawa na przejściach granicznych (art. 18.4);
- naruszenie zasad dotyczących pokojowego przepływania 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. Karany jest brak odpowiednich dokumentów, nieopuszczenie kraju po upływie dozwolonego pobytu oraz niezgodność deklarowanego celu pobytu z rzeczywistym (art. 18.8);
- naruszenie zasad pobytu w Federacji Rosyjskiej cudzoziemców i osób bez obywatelstwa obejmujące, przede wszystkim, naruszenie prawa przez stronę zapraszającą, jak i przyjmującą zaproszenie w zakresie uzyskiwania dokumentów na potrzeby pobytu, nieopuszczenie kraju w ustanowionym terminie/przedłużenie okresu pobytu, udzielanie pomocy (np. uzyskanie miejsca zamieszkania, środka transportu) cudzoziemcowi przebywającemu w Rosji z naruszeniem prawa, niedokonanie przez stronę przyjmującą rejestracji cudzoziemców, niezabezpieczenie przez zapraszających opieki (w tym materialnej i medycznej) osobom zaproszonym, podanie nieprawdziwego celu przyjazdu na potrzeby uzyskania dokumentów (art. 18.9);
- bezprawne wykonywanie przez cudzoziemców pracy zarobkowej (art. 18.10);
- naruszenie zasad imigracyjnych obejmujących, m.in. unikanie przez osoby przybywające kontroli imigracyjnej oraz ustalenia tożsamości, a także nie-



- przedstawienie dokumentów poświadczających status osoby jako imigranta (art. 18.11);
- naruszenie przez uchodźców lub przymusowych przesiedleńców zasad pobytu w Federacji Rosyjskiej polegających na nieinformowaniu lokalnych organów o zmianie miejsca zamieszkania lub zmianie stanu cywilnego, sytuacji rodzinnej, przyjęciu obywatelstwa rosyjskiego, a także na unikaniu rejestracji (art. 18.12);
  - bezprawny przewóz osób przez granicę państwową Federacji Rosyjskiej polegający na nieprzestrzeganiu przez firmy transportowe zajmujące się przewozami międzynarodowymi przepisów dotyczących przekraczania granicy (art. 18.4);
  - zatrudnienie wbrew przepisom prawa (bez pozwolenia na pracę) cudzoziemców lub osób bez obywatelstwa (art. 18.15);
  - naruszenie zasad zatrudniania w obiektach handlowych cudzoziemców i osób bez obywatelstwa obejmujących np. zakaz wynajmowania im pomieszczeń służących do prowadzenia działalności lub zakaz zatrudniania ich bez odpowiednich dokumentów (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 z realizacją postanowień o wydaleniu ich poza granice Federacji Rosyjskiej lub ich deportacji, lub readmisji poprzez samowolne pozostawanie na terytorium Rosji oraz pozostawanie na obszarze tego kraju powodujące zagrożenie dla życia i zdrowia innych osób (w tym sanitarne) lub naruszające prawa innych osób (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).

Jako sankcje w każdym przepisie tego kodeksu przewidziano administracyjną karę grzywny. Jej wysokość była zróżnicowana – od kilkuset rubli do miliona. Zawarto też wydalenie poza granice państwa (art. 18.1, 18.4, 18.8, 18.10, 18.11, 18.13, 18.17), konfiskatę narzędzi służących do dokonania czynu (art. 18.1, 18.3) oraz administracyjny zakaz prowadzenia działalności na określony czas, tj. od 14 do 90 dób (art. 18.15, 18.16, 18.17). Wymienione środki reakcji administracyjnoprawnej, poza cudzoziemcami lub osobami bez obywatelstwa, dotyczą też rosyjskich urzędników organów państwowych, pracowników placówek edukacyjnych oraz przedsiębiorców.

Podsumowując, skala migracji do Rosji, jej następstwa i zagrożenia z niej wynikające wskazały na potrzebę prawnego, w szczególności, administracyjnego oraz karnego uregulowania problemów z nim związanych. W związku z tym urzędni-

cy opracowali omówioną Koncepcję wraz ze wskazaniem potrzeb zmian. Dokonali tego w sposób szczegółowy, wskazując na sfery wymagające uregulowania, nieraz zbyt optymistycznie widząc możliwości rozwiązania szeregu procesów. Z Koncepcji przebija chęć znacznej administracyjnej kontroli poczyną cudzoziemców, ich rejestracji, a nawet, jak można zauważyć – inwigilacji. Trudno takiego podejścia nie rozumieć w kraju, który z wieloma państwami ma „przezroczyście” granice, wzbrania się przed zmasowanym napływem niewykwalifikowanej siły roboczej, a także zmagają z niechęcią części społeczeństwa wobec określonych nacji. Należy podkreślić, że owa Koncepcja, mimo swego nieprawego charakteru, będzie mieć w przyszłości znaczny wpływ na ustawodawstwo. Na jej podstawie, z pewnością, zostanie ono rozbudowane i spowoduje możliwości uzyskiwania zdecydowanie większej wiedzy przez państwo o cudzoziemcach przebywających w Rosji, nie tylko nielegalnie. Będzie to na pewno surowsze prawo niż teraźniejsze.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że już obecnie duch Koncepcji widoczny jest w kodeksie karnym. Przewidziano w nim bowiem odpowiedzialność za przestępstwa związane z organizacją nielegalnej migracji i zorganizowanym przetrzucem osób przez granice,<sup>10</sup> które to rozwiązania należy uznać za słuszne. Nie są zbyt rozbudowane, a kary za nie przewidziane, co nie jest rosyjską tradycją, są odpowiednie do wagi czynów. Można przyjąć, że stanowią właściwą odpowiedź na istniejącą sytuację, aczkolwiek pojawiają się postulaty zaostrzenia tych przepisów.

Z kolei wymienione przepisy dotyczące ochrony granicy państwowej i pobytu cudzoziemców oraz osób bez obywatelstwa na terytorium Federacji Rosyjskiej przewidziane w kodeksie o administracyjnych naruszeniach prawa stanowią szeroki wachlarz czynów zagrożonych, zarówno surowymi z punktu widzenia cudzoziemca karami (wydalenie, nieraz wysokie kary grzywny), jak i mniej dotkliwymi – o charakterze administracyjnym. Część zabronionych zachowań należy ocenić jako dosyć kazuistyczne, obejmujące ponadto rozwiązania z zakresu prawa pracy, prawa oświatowego, prawa działalności gospodarczej. Może więc niektóre z nich powinny być zawarte w innych aktach prawnych.

Na zakończenie rozważań należy udzielić odpowiedzi na pytanie: czy rosyjskie prawo dotyczące migracji (w tym nielegalnej) i odpowiedzialności cudzoziemców za ich bezprawne działania na obszarze Rosji jest racjonalne, tj. odpowiednie do istniejącej sytuacji, z właściwym zakresem kryminalizacji i penalizacji czynów? W odpowiedzi na nie należy stwierdzić, że trudno jest to jednoznacznie ocenić. Z jednej strony należy bowiem wskazać, że najnowszym przejawem działania ustawodawcy było skryminalizowanie w kodeksie karnym fikcyjnego zameldowania lub fikcyjnej rejestracji cudzoziemca lub osoby bez obywatelstwa. Świadczy to o zwiększaniu ka-

10 Kodeks reguluje też nieopisane w tym opracowaniu zasady odpowiedzialności za przestępstwa popełniane przez cudzoziemców na terytorium Federacji Rosyjskiej (art. 11-13 kk. FR).

zuistyki w kodeksie karnym i podnoszeniu represyjności za zachowania związane z migracją. Ponadto, praktyka stosowania obowiązującego ustawodawstwa w Rosji, której przejawem są wielomilionowe liczby nielegalnych migrantów w tym kraju, wskazuje na niedostosowanie obowiązującego prawa do rzeczywistości. Z drugiej strony należy uznać, że obowiązujące prawo nie jest zbyt restrykcyjne, co może przekonywać o rozsądnym podejściu do reagowania na zjawisko. Jednakże jego zmiany domagają się Rosjanie,<sup>11</sup> postulując zaostrzenie odpowiedzialności za organizację nielegalnej migracji i nielegalne przekroczenie granicy, a także surowsze karamie przedsiębiorców zatrudniających „na czarno” lub osób wykonujących szereg czynności usługowych (fałszowanie dokumentów, legalizacja pobytu). Za prawdopodobne należy przyjąć, że w ramach realizacji koncepcji polityki migracyjnej, ich głosy zostaną przez prawodawcę wysłuchane. Zatem racjonalizm prawa „po rosyjsku” będzie się przejawiał w zwiększeniu jego represyjności.

---

11 M.W. Koroliewa, *Priestupnost' migrantów*, (w:) *Kriminologija*, red. A.I. Dolgowa, Moskwa 2010, s. 941.