



Raport na temat realizacji polityki w zakresie migracji i azylu w 2012 roku

Raport przygotowany przez
Krajowy Punkt Kontaktowy
Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce

Marzec 2013



Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych

Współfinansowana
przez Unię Europejską



Europejska Sieć Migracyjna

Raport na temat realizacji polityki w zakresie migracji i azylu w 2012 roku

Raport przygotowany przez
Krajowy Punkt Kontaktowy
Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce

Marzec 2013

Niniejszy raport krajowy został skompilowany i przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, pełniące funkcję koordynatora Krajowego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM). Podstawą do prac nad raportem były wspólne specyfikacje oraz metodologie przyjęte przez Europejską Sieć Migracyjną (ESM).

Redakcja: *Joanna Sosnowska*

Europejska Sieć Migracyjna została powołana na mocy Decyzji Rady 2008/381/EC z dnia 14 maja 2008 r. w celu dostarczania aktualnych, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji na temat migracji i azylu instytucjom UE, władzom i instytucjom Państw Członkowskich oraz opinii publicznej, w celu wspierania procesu kształtowania polityki w UE. Pracę ESM koordynuje i współfinansuje Komisja Europejska we współpracy z wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie UE, a także Norwegię, krajowymi punktami kontaktowymi (KPK ESM).

Elektroniczna wersja krajowego raportu dostępna jest na stronie www.emn.gov.pl pod zakładką "Publikacje Krajowego Punktu Kontaktowego ESM".

Zastrzeżenie

Raport został przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM). Wyrażane w nim opinie niekoniecznie odzwierciedlają punkt widzenia instytucji wchodzących w skład PL KPK ESM i Komisji Europejskiej. Podmioty te nie są również związane wnioskami sformułowanymi w raporcie.

ISBN: 978-83-938612-5-5

Kontakt

Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Departament Polityki Migracyjnej
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska
E-mail: esm@msw.gov.pl
Strona internetowa: www.emn.gov.pl

Projekt graficzny, skład, przygotowanie do druku: *Czarny Mat*, www.czarnymat.com

Zdjęcie na okładce: ©*delkoo - Fotolia.com*

Raport na temat realizacji polityki w zakresie migracji i azylu w 2012 roku.

Spis treści

Streszczenie.....	8
1. Wprowadzenie do raportu.....	12
1.1. Ogólna charakterystyka systemu politycznego oraz instytucjonalnego	13
2. Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu	20
2.1. Rozwój sytuacji politycznej w kraju	20
2.2. Główne kierunki zmian w zakresie migracji i azylu	21
3. Migracje legalne oraz mobilność cudzoziemców	33
3.1. Migracje zarobkowe.....	33
3.2. Łączenie rodzin	38
3.3. Studenci oraz pracownicy naukowci.....	39
3.4. Pozostałe formy legalnych migracji.....	40
3.5. Integracja cudzoziemców	41
3.6. Obywatelstwo oraz naturalizacja.....	44
3.7. Zarządzanie migracjami oraz mobilnością	47
3.7.1. Polityka wizowa.....	47
3.7.2. Zarządzanie strefą Schengen.....	48
3.7.3. Monitorowanie granic	48
3.7.4. Agencja Frontex	50
4. Nielegalna migracja i powroty cudzoziemców.....	53
4.1. Nielegalna migracja	53
4.2. Powroty.....	65
5. Ochrona międzynarodowa cudzoziemców, w tym nadawanie statusu uchodźcy	70
5.1. Wspólny Europejski System Azylowy (WESA).....	72
5.2. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO).....	73
5.3. Wewnętrzna solidarność, w tym relokacje	75
5.4. Współpraca z państwami trzecimi, w tym przesiedlenia.....	77
6. Małoletni bez opieki oraz pozostałe grupy cudzoziemców szczególnie narażone na zagrożenie	79
6.1. Małoletni bez opieki.....	79
6.2. Pozostałe grupy cudzoziemców narażone na zagrożenie	81
7. Przeciwdziałanie zjawisku handlu ludźmi.....	84
8. Migracje oraz rozwój	90
9. Wdrażanie prawodawstwa UE.....	94
9.1. Wdrażanie prawodawstwa unijnego w roku 2012	94
Załącznik 1. Metodologia oraz zastosowane definicje.....	96
Załącznik 2. Krajowe statystyki.....	98
Załącznik 3. Zastosowana bibliografia.....	116

Streszczenie



Rok 2012 obfitował w wiele wydarzeń mających istotny wpływ na napływ cudzoziemców do Polski oraz sytuację samych migrantów na terytorium Polski. Z jednej strony należy mieć na uwadze przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku dokumentu strategicznego określającego podstawowe założenia polskiej polityki migracyjnej ukierunkowanej na promocję legalnej migracji do kraju („*Polityka migracyjna Polski: stan obecny i postulowane działania*”), wejście w życie ustawy legalizującej pobyt cudzoziemców przebywających w Polsce niezgodnie z obowiązującymi przepisami (w wyniku przeprowadzonej w pierwszych 6. miesiącach akcji regularizacyjnej swój pobyt w Polsce zalegalizowało 4 415 cudzoziemców - głównie obywatele Ukrainy oraz Wietnamu, wnioski o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w tym trybie złożyło 9 555 cudzoziemców), która w sposób widoczny zwiększyła liczbę wydanych cudzoziemcom kart pobytu, a z drugiej organizację przez Polskę oraz Ukrainę finałów mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012. Temu ostatniemu działaniu towarzyszyło wiele elementów promujących pozytywny wizerunek kraju i społeczeństwa otwartego i przyjaznego cudzoziemcom, a z drugiej powodowało konieczność wzmożenia kontroli na granicach państwowych (tak zewnętrznych odcinkach granicy, jak i wewnętrznych odcinkach granicy w oparciu o rozporządzenie tymczasowo przywracające kontrolę

graniczną osób przekraczających granicę państwową Polski stanowiącą granicę wewnętrzną UE).

Dane statystyczne na dzień 31 grudnia 2012 roku wskazują, że cudzoziemcy posiadali w Polsce **111 971 kart pobytu**, z czego 47 908 kart związanych było z zezwoleniem na osiedlenie się, 54 503 z zezwoleniem na zamieszkanie na czas oznaczony, 5 722 z pobytem rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, 2 369 z przyznaniem ochrony uzupełniającej, 849 – statusu uchodźcy a 620 – pobytu tolerowanego. W stosunku do roku 2011 nastąpił wzrost łącznej liczby ważnych kart pobytu (2011 – 100 298 kart, wzrost o 10%). Największą liczbę kart pobytu posiadali kolejno obywatele Ukrainy, Rosji, Wietnamu, Białorusi oraz Chin. Istotny wzrost liczby wydanych w roku 2012 kart pobytu w związku z udzieleniem zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (o blisko 24% w stosunku do roku 2011) spowodowany był z jednej strony regularyzacją pobytu nielegalnie przebywających w Polsce cudzoziemców, z drugiej zaś powiązany był ze wzrastającą liczbą cudzoziemców zainteresowanych podejmowaniem pracy w Polsce. Analiza danych statystycznych dotyczących migracji zarobkowych do Polski za ostatnie lata wskazuje na rosnącą popularność wykonywania pracy w oparciu o rejestrowane w powiatowych urzędach pracy oświadczenia pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców

pochodzących z Białorusi, Ukrainy, Rosji, Mołdowy oraz Gruzji, a także na istotną dominację tej formuły zatrudniania obywateli krajów trzecich w stosunku do podejmowania pracy przez cudzoziemców na zasadach ogólnych (tj. na podstawie zezwoleń na pracę wydawanych przez wojewodę).

Odnosząc się do danych statystycznych należy wskazać, iż liczba osób ubiegających się o udzielenie jednej z form ochrony międzynarodowej w Polsce w roku 2012 osiągnęła swoją największą wartość w historii, gdyż wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyły w sumie **10 753 osoby** (wyższa o niemal 4 tys. osób niż w roku 2011), z czego 85% stanowiło wnioski zło-

W 2012 r. wprowadzono rozwiązania umożliwiające udzielanie pomocy i włączenie w proces preintegracji cudzoziemców przenoszonych do Polski w ramach relokacji

żone po raz pierwszy (w roku ubiegłym 74%). W roku 2012 toczyły się prace nad diagnozą działań w sytuacji masowego napływu cudzoziemców na terytorium Polski i przygotowano analizę „*Koncepcji działań masowego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium RP*”. Prace uzgodnieniowe trwać będą jeszcze w roku 2013.

W roku 2012 trwały prace legislacyjne nad wdrożeniem *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich i dyrektywy Parlamentu*

Europejskiego i Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Powyższe akty prawa Unii Europejskiej zostały transponowane do polskiego prawa poprzez ustawę z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2012 r, poz. 589), która weszła w życie w dniu 12 czerwca 2012 roku.

W ciągu roku prowadzono też aktywnie prace legislacyjne nad projektem nowej ustawy o cudzoziemcach. Powyższy projekt ustawy opracowany został na podstawie założeń do projektu ustawy, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 roku. W ramach trwającego procesu legislacyjnego projekt ustawy poddany był uzgodnieniom międzyresortowym oraz szerokim konsultacjom społecznym. Przewiduje się, że projektowana regulacja zostanie przyjęta przez Parlament w roku 2013 i wejdzie w życie w 2014 roku.

Realizowano także ustawę z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 191, poz. 1133), której przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Wskazany tekst umożliwił zalegalizowanie pobytu czasowego na terytorium Polski szczególnej grupie cudzoziemców, którzy na dzień 1 stycznia 2012 roku przebywali w Polsce nielegalnie, tzn. bez dokumentu potwierdzającego prawo pobytu w kraju (regularyzacja/abolicja). Tzw. ustawa abolicyjna w zakresie zmiany ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miała też na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych, w konsekwencji których możliwe stało się udzielanie pomocy i włącze-

nie w proces preintegracji cudzoziemców przenoszonych do Polski w ramach relokacji lub przesiedlenia. Do polskiego porządku prawnego na mocy *ustawy z dnia 28 lipca 2011 roku* wprowadzono także:

- rozszerzenie zakresu pomocy udzielanej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy - w świetle dotychczasowej praktyki zaistniała potrzeba wprowadzenia regulacji, które poprawią poziom udzielanej cudzoziemcom pomocy oraz zwiększą dostępność świadczeń;
- doprecyzowano przepisy dotyczące postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy celem usprawnienia tego postępowania:
 - » doprecyzowano kwestie wydawania decyzji o przekazaniu i o umorzeniu postępowania w przypadku istnienia okoliczności uzasadniających przekazanie cudzoziemca na podstawie *rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003*;
 - » wprowadzono regulację nakładającą na wnioskodawcę obowiązek stawienia się, w okresie 2 dni od momentu złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy, w ośrodku dla cudzoziemców prowadzonym przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (brak niniejszego obowiązku skutkowało znacznym utrudnieniem w prowadzeniu postępowania - trudności z doręczaniem pism, przeprowadzeniem przesłuchania, przedłużaniem czasu jego trwania, dezorganizacja systemu udzielania świadczeń społecznych i opieki medycznej);
 - » wprowadzono dodatkową przesłankę umorzenia postępowania w przypadku niestawienia się wnioskodawcy w ośrodku dla cudzoziemców w okresie 2 dni od momentu złożenia wniosku uchodźczego;
 - » wprowadzono zasadę, zgodnie z którą zaświadczenia umożliwiające podjęcie pracy na terytorium Polski, wydawane cudzoziemcowi w przypadku gdy decyzja w przedmiocie nadania statusu uchodźcy nie została wydana w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, są ważne do dnia, w którym decyzja w sprawie o nadanie statusu uchodźcy stanie się ostateczna;
- wprowadzono zmiany organizacyjne związane z przyznaniem organom Straży Granicznej wyłącznych kompetencji w zakresie zatrzymania cudzoziemca, umieszczenia go w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia oraz wnioskowania o przedłużanie pobytu w takim ośrodku lub areszcie (poprzednio uprawnienia takie posiadały także organy Policji). Niniejsza zmiana pozwoliła na przejrzyste i niebudzące żadnych wątpliwości wskazanie właściwości odpowiednich organów do występowania z wnioskiem do sądu o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku (lub zastosowania wobec niego aresztu w celu wydalenia), a w szczególności do występowania z wnioskiem o przedłużenie pobytu cudzoziemca w obiektach detencyjnych administrowanych przez Straż Graniczną.

Ponadto, w roku 2012 roku podjęte zostały prace mające na celu implementację do polskiego porządku prawnego przepisów *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony* (wersja przekształcona). Przepisy dyrektywy mają zostać transponowane do krajowych porządków prawnych do końca 2013 roku.

W porównaniu z poprzednimi latami, w 2012 roku poszczególni aktorzy społeczeństwa obywatelskiego¹ stali się bardziej aktywni oraz w większym stopniu zaczęli wpływać na różne kwestie związane z polityką migracyjną państwa (np. w kwestii sytuacji małoletnich w ośrodkach strzeżonych czy też debaty nt. problemów integracyjnych cudzoziemców w Polsce, w tym zwłaszcza podstaw funkcjonowania systemu pomocy prawnej dla uchodźców).

Wskazane tematy będą niewątpliwie kontynuowane w kolejnym 2013 roku, również w kontekście harmonogramu prac nad przyjęciem przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej tekstu nowej ustawy o cudzoziemcach oraz przygotowaniem planu wykonawczego do dokumentu „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”.

1. Np. Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Ocalenie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Instytut na rzecz Państwa Prawa.



1

Wprowadzenie do raportu



Niniejszy raport stanowi przegląd najważniejszych debat politycznych oraz zmian wprowadzonych w Polsce w zakresie migracji i azylu w 2012 roku. Został on przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM), który zgodnie z art. 9 ust. 1 *Decyzji Rady 2008/381/WE* zobowiązany jest do corocznego opracowywania niniejszego dokumentu.

Raport obejmuje okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2012 i stanowi piątą edycję tego typu opracowania wydanego przez Krajowy Punkt Kontaktowy ESM w Polsce.

Podobnie jak w przypadku poprzednich raportów z tej serii, celem polskiego Raportu Politycznego za rok 2012, jest, zgodnie z sugestią Komisji Europejskiej, przekazanie danych i jednocześnie wzbogacenie raportu syntetyzującego wiedzę z raportów krajowych 27 krajowych punktów kontaktowych z państw członkowskich UE, Norwegii oraz Chorwacji dotyczących realizacji polityki w zakresie migracji i azylu. Raporty polityczne krajowych punktów kontaktowych Europejskiej Sieci Migracyjnej służą monitorowaniu procesu implementacji poszczególnych postanowień wskazanych w przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu 15-16 października 2008 roku *Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu*² oraz pięciolet-

nim *Programie Sztokholmskim – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*³ (dokument ten przyjęty został przez Radę Europejską na posiedzeniu 10-11 grudnia 2009 roku). W szczególności prezentowany materiał odnosi się do istotnych,

wowych zobowiązań, które będą rozwijane oraz przekształcane w konkretne działania, a w szczególności jest to:

- organizowanie legalnej migracji biorąc pod uwagę priorytety, potrzeby oraz zdolności przyjmowania określone przez państw członkowskich, i sprzyjanie integracji;
 - zwalczanie nielegalnej imigracji poprzez zapewnienie nielegalnym imigrantom powrotu do kraju pochodzenia lub kraju tranzytu;
 - zwiększenie skuteczności kontroli granicznych;
 - utworzenie Europy azylu;
 - stworzenie globalnego partnerstwa pomiędzy krajami pochodzenia a krajami tranzytu sprzyjając synergii pomiędzy migracjami a rozwojem.
3. *Program Sztokholmski otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli* definiuje priorytety Unii Europejskiej w dziedzinie migracji i azylu, jak również w kwestii sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w okresie 5 lat od 2009 do 2014 roku. Program ten stanowi kontynuację poprzednich programów, w tym *Programu z Tampere* oraz *Programu Haskiego*. Wśród priorytetów *Programu Sztokholmskiego* znajduje się m.in. zachowanie stabilności programów powrotowych, rozwój legalnej migracji i integracji, a także ochrona na terytorium UE małoletnich bez opieki. Program ten, obok *Europejskiego Paktu na rzecz Migracji i Azylu*, jest uważany za wiodące narzędzie przyszłego rozwoju polityki azylowej i migracyjnej UE. Celem *Planu Działań Stążącemu Realizacji Postanowień Programu Sztokholmskiego* jest doprowadzenie do realizacji, zarówno na poziomie europejskim, jak i światowym, wyznaczonych przez program sztokholmski celów i priorytetów, dzięki czemu obywatele będą mogli korzystać z postępów w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Plan działań wskazuje w specjalnych sekcjach (lub grupach działań) działania UE na kolejne 5 lat w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi, polityki wizowej, polityki migracyjnej, polityki azylowej oraz zewnętrznego wymiaru migracji i azylu.

2. *Europejski Pakt o Imigracji i Azylu* jest kolejnym krokiem w kierunku kompleksowej polityki migracyjnej UE. Rada Europejska wskazała pięć podsta-

z punktu widzenia globalnego podejścia do kwestii migracji i azylu, następujących dokumentów:

- *Globalne podejście do kwestii migracji i azylu* (Global Approach to Migration and Mobility)⁴;
- *Działania UE w sprawie presji migracyjnej – reakcja strategiczna* (EU Action on Migratory Pressures – A Strategic Response)⁵;
- *Strategia UE na rzecz zwalczania handlu ludźmi 2012-2016* (EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings (2012-2016))⁶;
- *Europejski program integracji obywateli państw trzecich* (European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals)⁷.

Krajowe punkty kontaktowe Europejskiej Sieci Migracyjnej stały się jedną ze stron odpowiedzialnych za monitorowanie statusu wdrażania postanowień zawartych w ww. dokumentach.

Przygotowane przez poszczególne krajowe punkty kontaktowe Europejskiej Sieci Migracyjnej *Raporty Polityczne za rok 2011* oraz wcześniej wskazany raport syntetyzujący wiedzę z raportów krajowych stanowią wkład do rocznego sprawozdania podsumowującego (wskazującego podobieństwa i różnice w prowadzonej przez każde z państw członkowskich UE polityce

w dziedzinie migracji i azylu)⁸, które zostanie przygotowane przez Komisję Europejską i przedstawione do dyskusji Radzie Europejskiej na przełomie maja i czerwca 2013 roku.

Tak szeroki w swoim zakresie raport powinien pozwolić politykom, naukowcom oraz szeroko rozumianej opinii publicznej na lepsze zrozumienie oraz przeanalizowanie zdarzeń o charakterze migracyjnym, które miały miejsce w roku 2012 w państwach członkowskich UE. Przyczynić się powinien również do uzyskania bardziej kompletnego obrazu sytuacji, a tym samym umożliwić trafniejsze podejmowanie decyzji politycznych przy projektowaniu nowych rozwiązań tak w krajowej, jak i w unijnej polityce migracyjnej i azylowej.

1.1. Ogólna charakterystyka systemu politycznego oraz instytucjonalnego

Sejm i Senat (dwie izby Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej) są konstytucyjnymi organami sprawującymi władzę ustawodawczą na terytorium Polski. Organy te są odpowiedzialne m.in. za przyjmowanie ustaw dotyczących zagadnień migracyjnych i azylowych.

Prezydent Rzeczypospolitej Polski nadaje obywatelstwo polskie oraz wyraża zgodę w kwestii zrzeczenia się go.

W kontekście władzy wykonawczej, polityka migracyjna realizowana jest na szczeblu centralnym i regionalnym, a także należy do kompetencji **Rady Ministrów, odpowiedzialnych resortów** (ministrowie właściwi m.in. do spraw wewnętrznych, do spraw

4. http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v1.pdf.

5. *Dokument 8714/1/12 REV 1* dostępny jest na stronie internetowej <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,pl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv&val=679351:cs>; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08714-re01.en12.pdf>.

6. Zobacz: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

7. *Dokument COM(2011)455 final* dostępny jest na stronie internetowej <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:PL:P:DF>.

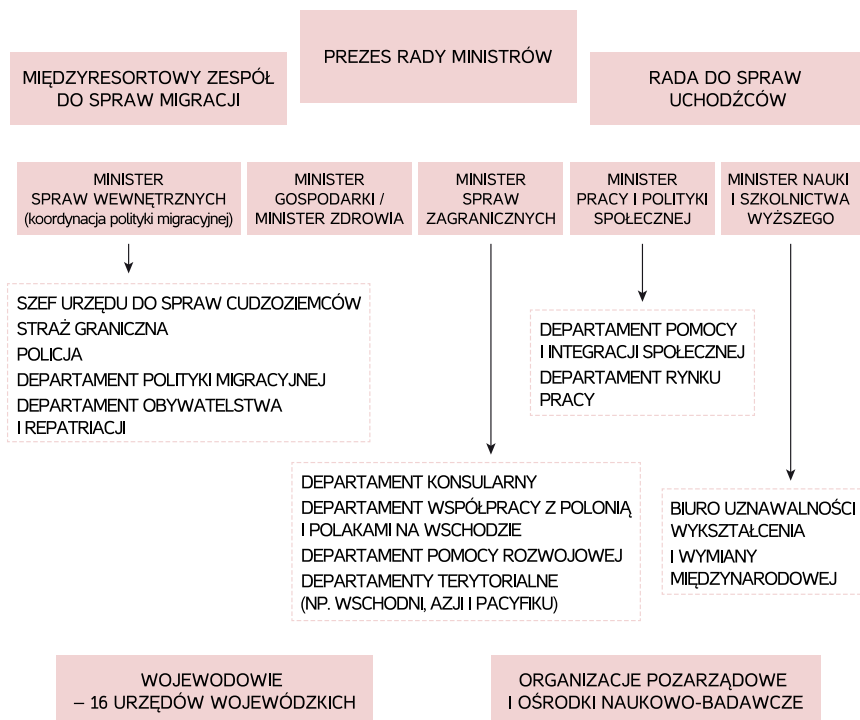
8. Raporty krajowe oraz raport syntetyzujący wiedzę z raportów krajowych Europejskiej Sieci Migracyjnej posłużą także do przygotowania przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) analizy sytuacji w dziedzinie azylu w Europie w roku 2012. Zostanie on przygotowany i zaprezentowany Radzie UE w czerwcu 2013 roku.



zagranicznych, do spraw pracy i polityki społecznej wydają np. akty wykonawcze do ustaw dotyczących kwestii migracyjnych i azylowych), wyspecjalizowanych

urzędów, służb oraz **samorządu terytorialnego**. Podział kompetencji jest wielopoziomowy, co stanowi podstawę spójnego krajowego systemu migracyjnego.

Schemat 1. Najważniejsze instytucje działające w obszarze migracji



Źródło: Opracowanie własne Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

Kluczową rolę w zakresie polityki migracyjnej i azylowej w Polsce odgrywają:

- **Minister Spraw Wewnętrznych** (www.msw.gov.pl) - wiodący organ w zakresie migracji, właściwy między innymi w kwestiach związanych z:
 - » koordynacją działań związanych z prowadzeniem krajowej polityki migracyjnej,
 - » obywatelstwem i repatriacją,
 - » ochroną granic państwowych,
 - » kontrolą granic oraz kontrolą legalności wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Polski.

Ponadto, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych odpowiada za prowadzenie polityki w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi⁹.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością następujących organów państwowych:

- **Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców** (www.udsc.gov.pl) – organu realizującego zadania wykonawcze związane m.in. z:

9. Informacje dostępne na stronie internetowej http://www.msw.gov.pl/portal/pl/650/8651/Wsparcie_dla_ofiar_handlu_ludzmi.html.

- » międzynarodową i krajową ochroną cudzoziemców (organ pierwszej instancji),
- » legalizacją pobytu oraz wydaleniami cudzoziemców (organ odwoławczy),
- » organizacją i zarządzaniem ośrodkami dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy,
- » udzielaniem pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy,
- » konsultacjami wizowymi,
- » zarządzaniem centralnym systemem teleinformatycznym, stanowiącym zbiór danych w sprawach cudzoziemców.

Urząd do Spraw Cudzoziemców dysponował w roku 2012 jedenastoma ośrodkami dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski. Spośród jedenastu ośrodków cztery placówki (Biała Podlaska, Podkowa Leśna – Dębak, Linin oraz Czerwony Bór) pozostają w zarządzie Urzędu do Spraw Cudzoziemców¹⁰, natomiast siedem pozostałych placówek było wynajmowanych w oparciu o realizację zamówienia publicznego ogłaszanego przez Urząd. W roku 2012 Urząd wynajmował¹¹ ośrodki recepcyjne dla cudzoziemców zlokalizowane w Grotnikach, Grupie koło Grudziądza, Białymstoku, Lublinie, Łukowie, Kolonii Horbów w Zalesiu oraz Warszawie, a w połowie roku zamknął ośrodek dla osób ubiegają-

cych się o nadanie statusu uchodźcy zlokalizowany w Mosznie¹². Istotnym miejsce jest otwarty w Warszawie dodatkowo punkt obsługi cudzoziemców.

We wskazanym okresie średnia liczba cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej objętych świadczeniami Urzędu do Spraw Cudzoziemców wyniosła 2 786 osoby i była nieznacznie większa od zanotowanej w roku 2011. W ośrodkach recepcyjnych w roku 2012 przebywało na koniec roku kalendarzowego 1 268 cudzoziemców, a ze świadczeń na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystały 1 432 osoby¹³. Ponadto, w Domu Dziecka przebywało w roku 2012 dwanaścioro małoletnich cudzoziemców bez opieki.

- **Straży Granicznej** (www.strazgraniczna.pl) która jest odpowiedzialna za:
 - » kontrolę graniczną oraz wydawanie zezwoleń na wjazd (wydawanie odpowiednich decyzji m.in.: odmowa wjazdu na terytorium Polski),
 - » przyjmowanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy,
 - » wykonywanie decyzji o wydaleniu,

10. Są to tzw. ośrodki Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

11. Lista ośrodków recepcyjnych Urzędu znajduje się na następującej stronie internetowej http://www.udsc.gov.pl/List_a.osrodkow.dla.uchodzcow.464.html.

12. Z dniem 30 czerwca 2012 roku zamknięty został ośrodek dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Mosznej, gdyż podmiot prowadzący ośrodek w Mosznej nie wyraził woli kontynuacji zawartej umowy.

13. Powyższe dane różnią się w zależności od danego okresu (tygodnia) sprawozdawczego Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W dniach 9-15 listopada 2012 roku w ośrodkach recepcyjnych przebywało 1 588 cudzoziemców, a poza ośrodkami – 1 511 osób. Z kolei między 1 a 3 stycznia 2013 roku liczby te wyniosły odpowiednio 1 387 oraz 1 317.

- » wydawanie decyzji zobowiązujących do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- » przeprowadzanie kontroli legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców.

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

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

Mapa 1: Rozmieszczenie oddziałów Straży Granicznej w Polsce



Źródło: Opracowanie własne Komendy Głównej Straży Granicznej

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

- » Przemysłu – w ramach struktury organizacyjnej Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej, oraz
- » Białymstoku – w ramach struktury organizacyjnej Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej.

Zarządzeniem nr 72 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 listopada 2012 roku w celu wyznaczenia pomieszczeń w których jest wykonywany areszt w celu wydalenia likwidacji uległy cztery areszty w celu wydalenia zlokalizowane w Kętrzynie (Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej), Białej Podlaskiej (Nadbużański Oddział Straży Granicznej), Kłodzku (Sudecki Oddział Straży Granicznej) oraz Warszawie (Nadwiślański Oddział Straży Granicznej).

- **Policji** (www.policja.pl), która:
 - » przeprowadza kontrole legalności pobytu cudzoziemców,
 - » bierze udział w procedurze wydaleniowej,
 - » wydaje decyzje zobowiązujące do opuszczenia terytorium Polski.
- **Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej** (www.mpips.gov.pl) jest odpowiedzialne za:
 - » formułowanie ram prawnych w zakresie zatrudniania cudzoziemców oraz określających ich dostęp do polskiego rynku pracy (organ odwoławczy w sprawach wydawania zezwoleń na pracę),
- **Państwowa Inspekcja Pracy** (www.pip.gov.pl) jest organem przeprowadzającym kontrole:
 - » legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców,
 - » zasad prowadzenia agencji zatrudnienia (w tym agencji pracy tymczasowej).
- **Ministerstwo Spraw Zagranicznych** (www.msz.gov.pl) realizuje zadania związane z problematyką:
 - » wydawania wiz oraz prowadzenia polityki wizowej,
 - » polskiej diaspory,
 - » stosunków z państwami trzecimi, nadzoru nad placówkami konsularnymi i dyplomatycznymi,
 - » pomocy rozwojowej.
- **Ministerstwo Gospodarki** określa warunki prowadzenia działalności gospodarczej, co dotyczy także cudzoziemców.
- **Ministerstwo Zdrowia** określa warunki dostępu cudzoziemców do służby zdrowia.
- **Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego**:
 - » określa zasady i warunki podjęcia edukacji oraz nauki w szkołach wyższych,
 - » opiniuje zagraniczne dokumenty potwierdzające uzyskanie wyższego wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych.

- **Rada do Spraw Uchodźców** (www.rada-ds-uchodzcow.gov.pl):
 - » rozpatruje odwołania od decyzji w sprawach o nadanie statusu uchodźcy,
 - » dokonuje analiz orzecznictwa w zakresie spraw o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy.
- **Wojewodowie**¹⁴ są odpowiedzialni m.in. za:
 - » udzielanie zezwoleń na pobyt oraz wydawanie zezwoleń na pracę (organ pierwszej instancji),
 - » uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego,
 - » wydawanie decyzji o wydaleniu,
 - » sprawowanie nadzoru nad działalnością ośrodków pomocy społecznej.
- **Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji**¹⁵ pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych stanowi organ opiniotwórczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. Do jego zadań należy m.in.:
 - » inicjowanie kierunków zmian związanych z problematyką migracji i rekomendowanie ich Radzie Ministrów,
 - » opiniowanie rocznych oraz wieloletnich programów krajowych w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich,
 - » wymiana informacji oraz monitorowanie prac prowadzonych w UE w zakresie migracji,
 - » współpraca z organami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi.

Główne akty prawne regulujące kwestie migracji i azylu w Polsce to:

- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*¹⁶,
- *Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*¹⁷ (przekraczanie granicy, zezwolenie na wjazd, pobyt, powrót oraz ewidencja cudzoziemców);
- *Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁸ (przyznawanie krajowych oraz międzynarodowych form ochrony);
- *Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*¹⁹;
- *Ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji*²⁰;
- *Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka*²¹;

14. Terenowy organ administracji rządowej.

15. W skład Zespołu wchodzi, na szczeblu Sekretarzy lub Podsekretarzy Stanu, przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Kultury i Narodowego Dziedzictwa, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwa Zdrowia, jak również Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendant Główny Policji i Komendant Główny Straży Granicznej oraz przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w randze Sekretarza lub Podsekretarza Stanu.

16. Dz. U z 1997 roku Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

17. Dz. U z 2011 roku Nr 264, poz. 1573 j.t., z późn. zm.

18. Dz. U z 2012 roku, poz. 680.

19. Dz.U. z 2006 roku Nr 144, poz. 1043, z późn. zm.

20. Dz. U z 2004 roku Nr 53, poz. 532, z późn. zm.

21. Dz. U z 2007 roku Nr 180, poz. 1280, z późn. zm.

- *Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim*²²;
- *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*²³;

oraz inne akty prawne odnoszące się do poszczególnych sektorów (pomoc społeczna, edukacja, wizy, itp.).

Co do zasady etap wjazdu (przekraczania granicy), zarówno w kontekście migracji, jak i procedur uchodźczych, podlega kontroli Straży Granicznej. Aby wjechać na terytorium Polski, obywatele państw trzecich muszą posiadać ważną wizę (krótko- lub długoterminową), wydaną zgodnie z ogólnymi zasadami, przez polskiego konsula poza granicami Polski. Wnioski o nadanie statusu uchodźcy składane na granicy Rzeczypospolitej Polskiej rozpatrywane są przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (jako organ pierwszej instancji) oraz przez Radę do Spraw Uchodźców (jako organ odwoławczy). Podstawowym organem administracji właściwym do zalegalizowania pobytu cudzoziemca w Polsce, jak również do zbadania warunków wydania im zezwolenia na pracę, są terenowe organy władzy rządowej (województwie). W kwestię powrotów, w zależności od typu, zaangażowanych jest kilka instytucji (dobrowolne powroty realizuje Straż Graniczna, Szef

Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Biuro IOM w Warszawie; powroty przymusowe znajdują się w wyłącznej kompetencji Straży Granicznej oraz Policji; decyzje o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Polski wydaje właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca wojewoda, a także Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców).

W celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji na temat struktury polskiego systemu politycznego oraz instytucjonalnego w kontekście migracji i azylu, wskazane jest zapoznanie się z krajowym raportem ESM pt.: *Organizacja polityki azylowej i migracyjnej*²⁴.

22. Dz. U z 2012 roku, poz. 161. W dniu 15 sierpnia 2012 roku weszła w życie *ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim*, którą w roku 2009 ówczesny Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego, jako ustawę niezgodną z Konstytucją Polski. W wyroku z 18 stycznia 2012 roku (M. P. 2012 poz. 39) Trybunał Konstytucyjny uznał określone w akcie zasady uznawania za obywatela polskiego za zgodne z Konstytucją. W oparciu o przepisy ww. ustawy już począwszy od 15 maja 2012 roku cudzoziemcy mogą starać się o przywrócenie obywatelstwa polskiego, które utracili w przeszłości. Przywrócenie obywatelstwa jest w polskim prawie zupełnie nową kategorią. Analiza dotycząca zasad nabywania obywatelstwa polskiego znajduje się na stronie internetowej krajowego punktu kontaktowego ESM w Polsce http://www.emn.gov.pl/porta/esm/704/10185/Analiza_zmian_dotyczacych_zasad_nabywania_obywatelstwa_polskiego.html.

23. Dz. U z 2008 roku Nr 69, poz. 415, z późn. zm.

24. Zobacz: www.europa.eu/emn.

2

Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu



2.1. Rozwój sytuacji politycznej w kraju

Wśród wydarzeń o istotnym znaczeniu dla rozwoju sytuacji politycznej i migracyjnej w Polsce oraz jakości debaty w tym zakresie wskazać należy przyjęcie na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku dokumentu strategicznego „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” oraz kontynuowanie debat na różnym szczeblu w związku z wprowadzaniem do obecnego systemu migracyjnego Polski ważnych zmian, m.in. o charakterze strukturalnym.

Wspomniany dokument „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” został przygotowany przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, czyli organ doradczy Prezesa Rady Ministrów, w wyniku prac specjalnie powołanej międzyresortowej grupy roboczej i przyjęty na dwunastym posiedzeniu Zespołu w dniu 20 lipca 2011 roku. Dokument ten został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku. O istocie omawianego dokumentu może świadczyć fakt, iż Minister Spraw Wewnętrznych w swoim exposé 19 października 2012 roku, wśród priorytetów realizowanych przez ministerstwo w roku 2012 oraz 2013 przedstawił nową politykę migracyjną Polski, która realizowana ma być zgodnie

z zasadami przyjętymi w dokumencie strategicznym. W swoim wystąpieniu Minister podkreślił, iż wszystkie państwa członkowskie UE są odpowiedzialne za stworzenie nowoczesnej i dobrze skoordynowanej polityki migracyjnej, co stanowi również cel polityki migracyjnej Polski²⁵. Kwestia zarządzania polityką migracyjną państwa była również przedmiotem obrad kolejnego XIII spotkania międzyresortowego Zespołu do Spraw migracji w dniu 28 września 2012 roku, na którym uzgodniono tryb prac nad dokumentem wdrażającym dokument „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”. Podjęto wówczas decyzję o konieczności uzupełnienia materiału strategicznego „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” o dokument wykonawczy, czyli plan działania, który powinien zawierać następujące elementy:

- listę przyjętych rekomendacji,
- wykaz podmiotów odpowiadających za realizację wskazanych rekomendacji,
- wskazanie, czy realizacja rekomendacji wymaga zmian legislacyjnych i w jakim zakresie,

25. Więcej na stronie internetowej krajowego punktu kontaktowego ESM w Polsce http://www.emn.gov.pl/portal/esm/704/9819/Migracje_w_expos_Ministra_Spraw_Wewnetrznych.html

- wskazanie, czy realizacja rekomendacji wymaga zmian organizacyjnych, a jeżeli tak to jakich oraz
- wskazanie szacunkowych kosztów rekomendowanych zmian i potencjalne źródła ich finansowania.

W celu realizacji ww. zadań zadecydowano o powołaniu eksperckiej grupy roboczej międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji. W następstwie tego spotkania w dniu 30 października 2012 roku odbyło się pierwsze zebranie nowo powstałej grupy roboczej do spraw przygotowania planu wdrażania dla dokumentu „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”. Efektem prac grupy ma być tekst planu działania w zakresie realizacji postulatów dokumentu strategicznego, który zostanie przedstawiony Przewodniczącemu międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji.

Warto wskazać, iż w praktyce część założeń i rekomendacji wskazanych w przyjętym dokumencie strategicznym była w toku 2012 roku realizowana i postulowana w nowelizacjach obowiązujących ustaw oraz w projektowanych założeniach do nowej ustawy o cudzoziemcach, czy też koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej w Polsce. Istotny wpływ ma wspomniany dokument na konstrukcję **nowo przygotowywanej ustawy o cudzoziemcach**, która zastąpić ma wielokrotnie nowelizowaną ustawę z 2003 roku. Do końca listopada 2012 roku trwały konsultacje społeczne projektu ustawy o cudzoziemcach, który ma na celu nie tylko dostosowanie polskich przepisów w tym zakresie do regulacji unijnych, w tym m.in. *dyrektywy w sprawie jednolitej procedury wnioskowania o jednolite zezwolenie na pracę i pobyt na terytorium państwa członkowskiego UE dla obywateli państw trzecich* (tzw. dyrektywy single permit), lecz także przebudowanie procedur dotyczących legalizacji pobytu i wydawania stosownych zezwoleń

obcokrajowcom w kierunku ich uproszczenia oraz zwiększenia ich przejrzystości²⁶.

Ponadto w ciągu 2012 roku Polska aktywnie uczestniczyła w ramach tzw. trilogów, czyli spotkań delegacji Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej oraz prezydencji i rozmów technicznych z Parlamentem Europejskim. W ciągu minionego okresu sprawozdawczego kontynuowano **prace w obszarach priorytetowych w zakresie migracji i azylu** wskazanych już w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE (od 1 lipca do 31 grudnia 2011 roku). Wśród najważniejszych należy wskazać na następujące elementy:

- rozwijanie praktycznych aspektów *Zintegrowanego Zarządzania Granicami* oraz sprzyjanie upowszechnianiu najlepszych praktyk w zakresie ochrony granic (w tym ewaluacja Schengen);
- rozwijanie wymiaru mobilności i bezpieczeństwa polityki Partnerstwa Wschodniego, poprzez zainicjowanie i wdrożenie różnych form współpracy w sferze skutecznej ochrony granic, zwiększenia zdolności do zarządzania migracjami (w tym do liberalizacji reżimu wizowego oraz zwalczania nielegalnej migracji);
- kontynuacja prac nad *Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym (WESA)*. Aktywne poszukiwanie i negocjowanie porozumień politycznych w sprawie kluczowych aktów prawnych.

2.2. Główne kierunki zmian w zakresie migracji i azylu

W roku 2012 zdecydowano o kierunkach uregulowań w zakresie migracji i azylu najważniejszym wydarzeniem było niewątpliwie ostateczne przyjęcie przez Radę Ministrów dokumentu „*Polityka migra-*

26. Tekst projektu dostępny jest na stronie internetowej resortu spraw wewnętrznych, pod linkiem: <http://www.bip.msw.gov.pl/portal/bip/242/21637>.

cyjna Polski - stan obecny i postulowane działania” w dniu 31 lipca 2012 roku, co spowodowało konieczność podjęcia szeregu działań. Jednym z istotnych kierunków działań była weryfikacja przygotowywanych dokumentów planistycznych kraju, który tworzą: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (do 2030 roku), Sredniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (do 2020 roku) oraz dziewięć strategii zintegrowanych, czyli: (1) Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (resort odpowiedzialny: Ministerstwo Gospodarki); (2) Strategia rozwoju kapitału ludzkiego (resort odpowiedzialny: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej); (3) Strategia rozwoju transportu (resort odpowiedzialny: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej); (4) Strategia Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (resort odpowiedzialny: Ministerstwo Gospodarki); (5) Strategia Sprawne państwo (resort odpowiedzialny: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji); (6) Strategia rozwoju kapitału społecznego (resort odpowiedzialny: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego); (7) Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony Miasta Obszary wiejskie (resort odpowiedzialny: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego); (8) Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa (resort odpowiedzialny: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi); (9) Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP (resort odpowiedzialny: Ministerstwo Obrony Narodowej). Działania podejmowane w roku 2012 zmierzały przede wszystkim do usunięcia merytorycznych rozbieżności oraz zapewnienia właściwej synchronizacji celów i poszczególnych zadań przyjętych już do realizacji w dokumentach rządowych, z zachowaniem wzajemnych zależności między poszczególnymi strategiami i ich spójności w obszarze polityki migracyjnej. Dotyczyły przede wszystkim kwestii związanych z: (1) selektywnym otwarciem polskiego rynku pracy na imigrantów zarobkowych w oparciu o zasadę elastyczności i zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki, (2) zapewnieniem właściwego

monitoringu rynku pracy w kontekście zatrudniania cudzoziemców, (3) wspieraniem aktywnej polityki integracji cudzoziemców, przeciwdziałaniu ich wykluczeniu i dyskryminacji, (4) zwiększeniu atrakcyjności Polski jako potencjalnego kraju do osiedlenia dla wykwalifikowanej siły roboczej, naukowców i specjalistów, studentów etc., (5) przeciwdziałaniu nielegalnej migracji, handlowi ludźmi, etc. Istotne zmiany wprowadzono do następujących dokumentów: „*Sredniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*”; „*Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*”, „*Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*”, „*Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego*” oraz „*Strategia Sprawne państwo*”.

Ponadto istotny kształt nadany został projektowi nowej ustawy o cudzoziemcach, nad przygotowaniem której prace rozpoczęto już w marcu 2010 roku. W roku 2012 prowadzone były dalsze prace uzgodnieniowe nad projektem ustawy, która regulować ma większość zagadnień związanych z pobytami obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W dniu 19 października 2012 roku projekt nowej ustawy o cudzoziemcach przedłożono do konsultacji społecznych. Konsultacje trwały do dnia 14 listopada 2012 roku, a po tym terminie rozpoczęto analizę zgłoszonych komentarzy do projektu ustawy. Obecnie prowadzone są prace finalizacyjne tekstu ustawy; przewiduje się iż zostanie przyjęta przez polski Sejm do końca 2013 roku. Powyższe spowodowało, iż istotna część debat publicznych związanych z polityką migracyjną, w tym z nowo-przygotowanym prawodawstwem unijnym, była bezpośrednio skorelowana z pracami towarzyszącymi opracowaniu tekstu nowej ustawy o cudzoziemcach. Należy przypomnieć, iż nowa ustawa nawiązuje do kierunków polskiej polityki migracyjnej, które zostały zatwierdzone przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 roku, ale także dostosowuje polskie przepisy prawa w tym zakresie do regulacji unijnych. Jej zadaniem jest też uproszczenie dotychczasowych przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach.

Dialog pomiędzy instytucjami publicznymi oraz organizacjami pozarządowymi skupił się wokół kilku kwestii poruszanych we wdrażanym do krajowego porządku prawnego prawodawstwie unijnym. Do tych najistotniejszych wskazać należy m.in.:

- **Reorganizacja Straży Granicznej oraz zmiany w ośrodkach strzeżonych**

W roku 2012 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wraz z Komendą Główną Straży Granicznej opracowały nowy model funkcjonowania Straży Granicznej, który zakłada rozszerzenie zadań i uprawnień formacji w zakresie migracji. Priorytetem dla Straży Granicznej

W 2012 r. opracowano nowy model funkcjonowania Straży Granicznej

nej będą: ochrona granicy państwowej, stanowiącej granicę zewnętrzną Unii Europejskiej, odprawy graniczne, zwalczanie nielegalnej migracji, przestępczości granicznej i przestępczości z udziałem cudzoziemców oraz prowadzenie ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców. W wyniku tych zmian Straż Graniczna stanie się formacją o charakterze graniczno – migracyjnym. Wypracowane rozwiązania są oparte o zasadę, aby obecność funkcjonariuszy Straży Granicznej w danej części Polski była uzasadniona faktyczną lub potencjalną obecnością cudzoziemców. W związku z tym planowane jest utworzenie nowych placówek Stra-

ży Granicznej na wschodniej granicy Polski (w Olsztynie i Białej Podlaskiej). W ramach restrukturyzacji 1 września 2012 roku uruchomiona została już placówka w Lublinie, a w dniu 14 grudnia 2012 roku otworzono placówkę w Białej Podlaskiej. Zbudowane i rozbudowane zostaną również istniejące przejścia graniczne na odcinku z Ukrainą (Budomierz, Dołhobyczów, Korczowa) oraz Białorusią (Połowce), które pozwolą na zmniejszenie oczekiwania na odprawę na granicy polsko-ukraińskiej, polsko-białoruskiej i polsko-rosyjskiej.

Zmiany nastąpić mają również w zakresie funkcjonowania ośrodków dla cudzoziemców, w stosunku do których wydana została decyzja administracyjna powodująca obowiązek opuszczenia terytorium Polski (a więc decyzja o wydaleniu lub też zobowiązanie do opuszczenia Polski). W każdej z sytuacji cudzoziemiec jest umieszczany w specjalnym ośrodku (ośrodek strzeżony lub areszt w celu wydalenia) na podstawie postanowienia sądu. W związku z tym, iż zostały one przejęte przez Straż Graniczną od Policji w tzw. „reżimie aresztu” podjęto decyzję o odejściu od tej formy prowadzenia ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców. Propozycje ministerstwa zakładają m.in. ograniczenie liczby krat w ośrodkach i możliwość swobodnego przemieszczania się cudzoziemca wewnątrz budynku, oczywiście przy zachowaniu zasad bezpieczeństwa.

- **Sytuacja małoletnich (w tym małoletnich bez opieki) w procedurze wydaleniowej**

W roku 2012 odnotowano liczne interwencje organizacji pozarządowych dotyczące funkcjonowania ośrodków dla cudzoziemców, zwłaszcza w kontekście konieczności pobytu w ww. ośrodkach rodzin z małoletnimi oraz małoletnich bez opieki. Po interwencji Pełnomocnika

Rządu do Spraw Równego Traktowania zwłaszcza do wyników monitoringu ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców przeprowadzonego w minionym roku przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej we współpracy z Międzynarodową Inicjatywą Humanitarną z inicjatywy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jesienią 2012 roku zorganizowano kolejne kontrole w których oprócz przedstawicieli resortu spraw wewnętrznych udział brali także przedstawiciele Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej. Zespół kontrolny, oprócz przestrzegania praw cudzoziemców w ośrodkach, sprawdzał także m.in. sytuację dzieci tam przebywających, w tym dostęp do edukacji, możliwości kontaktu cudzoziemców z bliskimi czy korzystanie m.in. z telefonów komórkowych. W grudniu 2012 roku Minister Spraw Wewnętrznych ogłosił, iż dzieci będą umieszczane tylko w dwóch specjalnie do tego przystosowanych ośrodkach - w Kętrzynie i Białej Podlaskiej. Dzieci przebywające w tych ośrodkach będą brały udział w zajęciach dydaktycznych, które będą prowadzone przez wykwalifikowaną i znającą odpowiednie języki obce kadrę. Minister spraw wewnętrznych podkreślił, że priorytetem resortu jest skrócenie do niezbędnego minimum okresu, w którym dzieci będą przebywały w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. Dlatego postępowania, które dotyczą rodzin z dziećmi będą prowadzone w pierwszej kolejności. Ze statystyk wynika, że liczba dzieci umieszczanych w ośrodkach strzeżonych systematycznie spada. W roku 2012 w ośrodkach przebywało 127 dzieci (w tym 16 małych bez opieki).

- Świadczenie pomocy prawnej cudzoziemcom

Brak kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla bezpłatnego

poradnictwa prawnego w Polsce (tak dla obywateli Polski, jak i cudzoziemców przebywających na terytorium kraju) spowodował konieczność rozpoczęcia konsultacji międzyresortowych oraz rozmów z organizacjami pozarządowymi, często udzielającymi porad prawnych cudzoziemcom w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Możliwość wypracowania ww. mechanizmów była tematem rozmów poruszanych m.in. na spotkaniu „Komitetu Konsultacyjnego projektu systemowego Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”²⁷, któremu przewodniczył resort pracy i polityki społecznej. W toku 2012 prowadzone też były rozmowy na temat najefektywniejszego sposobu zapewnienia dostępu cudzoziemcom do bezpłatnej pomocy prawnej. Dyskusje w tej sprawie toczyć się będą jeszcze w roku 2013.

Rozmowy w zakresie konieczności stworzenia w Polsce jednorodnego podejścia do migracji prowadzone były również w trakcie zorganizowanego w roku 2012 II Kongresu Demograficznego w Warszawie. II Kongres Demograficzny obradował w dniach 22 marca – 23 listopada 2012 roku pod hasłem „Polska w Europie – Przyszłość demograficzna”. Inicjatorem Kongresu była Rządowa Rada Ludnościowa; odbył się on pod honorowym patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej²⁸. Dokumentem, który miał służyć ukierunkowaniu debaty, był materiał Rzą-

27. Szczegóły na stronie www.pozytyk.pl. Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

28. W spotkaniach organizowanych pod auspicjami II Kongresu Demograficznego dyskurs prowadzili eksperci organizacji rządowych oraz pozarządowych, a także przedstawiciele licznych ośrodków naukowych, w tym akademickich żywo zainteresowanych problemami demografii oraz migracji.

dowej Rady Ludnościowej zatytułowany „Założenia polityki ludnościowej w Polsce 2012 roku”, w którym przyjęto cztery główne cele polityki ludnościowej. Obok tworzenia warunków sprzyjających powstawaniu rodzin poprzez zawieranie małżeństw i realizację planów prokreacyjnych, tworzenia warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie, poprawy stanu zdrowia ludności i ograniczenia umieralności znalazł się też postulat określenia kierunków i zasad polityki migracyjnej Polski. Za priorytety w obszarze migracji uznano utrzymywanie więzi z Polakami przebywającymi za granicą i traktowanie ich jako składnika polskiego potencjału ludnościowego, monitorowanie wyjazdów zarobkowych Polaków uwzględniając przy tym sytuację na lokalnym rynku pracy, zapewnianie wsparcia Polakom po ich powrocie do kraju, wdrożenie postulatów zawartych w dokumencie „*Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania*”, wspieranie współczesnych migracji edukacyjnych oraz podniesienie stanu wiedzy o współczesnych procesach migracyjnych²⁹. Zależności między przyszłością demograficzną Polski oraz migracjami były też poruszane w czasie wielu debat organizowanych przez organizacje migranckie oraz środowiska naukowe, jak np. debata Fundacji Ośrodka Badań nad Migracjami, która odbyła się w Warszawie w marcu 2012 roku.

Wśród prowadzonych w 2012 r. działań wskazać należy także te związane z:

- wejściem w życie z dniem 15 sierpnia 2012 roku *ustawy z dnia 9 lutego 2012 roku o obywatelstwie polskim* (Dz.U. z 2012 r. poz.161);
- wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2012 roku *ustawy z dnia 28 lipca 2011*

roku o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 191, poz. 1133);

- wdrożeniem do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2009/52/WE przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich³⁰, ustawą z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzenia pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 6 lipca 2012 roku, poz. 769), która obowiązuje od dnia 21 lipca 2012 roku;
- rozpoczęciem prac wdrażających przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony do polskiego porządku prawnego. Prowadzono dialog w celu zmiany przepisów *ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) w kierunku umożliwienia cudzoziemcom, którym nadano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą uzyskania statusu świadczeniobiorców innych niż ubezpieczeni. Oznacza to, że będą mogli korzystać ze świadczeń opieki zdrowotnej oraz – w przypadku małoletnich (do ukończenia 18 roku życia) i kobiet w okresie ciąży, porodu i połogu – nieodpłatnie korzystać ze świadczeń opieki zdro-

29. Więcej informacji znaleźć można na następujących stronach: http://www.stat.gov.pl/gus/kongres_demograficzny_PLK_HTML.htm; <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2141,ii-kongres-demograficzny.html>.

30. Dz. U. UE L 168 z 30.6.2009.

wotnej finansowanych ze środków publicznych na takich samych zasadach, jak obywatele polscy.

- opublikowaniem w dniu 28 grudnia 2012 roku *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 grudnia 2012 roku w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych* (Dz. U. z dnia 28 grudnia 2012 roku, poz. 1475). Powyższe rozporządzenie uszczegóławia sposób wykonywania obowiązku meldunkowego m.in. przez cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a zwłaszcza:
 - » obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, zwanego dalej "obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej",
 - » członka rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej niebędącego obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej,
 - » cudzoziemca niebędącego obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej i niebędącego członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Dnia 12 czerwca 2012 roku weszła w życie istotna nowelizacja ustawy o cudzoziemcach, której celem jest wdrożenie do polskiego prawa postanowień dwóch dyrektyw unijnych, tzn. tzw. dyrektywy powrotowej (*dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do*

powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich) oraz tzw. dyrektywy o Niebieskiej Karcie (*dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji*)³¹. Transponowanie postanowień tzw. dyrektywy o Niebieskiej Karcie wymagało dodania nowego rozdziału 4a pod tytułem „Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji”, w którym określono warunki, tryb i zasady, na podstawie których udzielane będzie zezwolenie, jak również zdefiniowania czterech nowych pojęć (doświadczenie zawodowe, kwalifikacje uzyskane w ramach kształcenia na poziomie studiów wyższych, wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji i wyższe kwalifikacje zawodowe), które mają na celu ułatwienie stosowania przepisów. Jednym z głównych warunków udzielenia cudzoziemcowi ww. zezwolenia jest niemożność zaspokojenia przez podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy potrzeb kadrowych na rynku lokalnym (kwestia ta ma być jednak brana pod uwagę tylko przez pierwsze dwa lata pobytu cudzoziemca w Polsce), którego ustalenie dokonywać się będzie standardowo w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywny wynik rekrutacji organizowanej dla podmiotu zamierzającego zatrudnić cudzoziemca (taki tryb stosuje się obecnie w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pracę). Ponadto, w toku prowadzonego postępowania, wojewoda będzie badał czy cudzoziemiec posiada odpowiednie kwa-

31. Nowo wprowadzone rozwiązania są częścią większej inicjatywy mającej na celu przyjęcie całkiem nowej ustawy o cudzoziemców (założenia do jej projektu przyjęte zostały przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 r.), jednakże z uwagi na przedłużające się prace na jej projektem oraz upływające terminy wdrożenia obu dyrektyw (*dyrektywy 2009/50/WE* – w dniu 19 czerwca 2011 r., a *dyrektywy 2008/115/WE* – w dniu 24 grudnia 2010 r.), zdecydowano się na transponowanie przepisów unijnych poprzez nowelizację obowiązującej ustawy.

lifikacje oraz czy wysokość wynagrodzenia, określona w umowie z cudzoziemcem, nie będzie niższa niż równowartość 150% średniego rocznego wynagrodzenia brutto w Polsce.

Nowe regulacje wprowadzają szereg ułatwień, wśród których można wymienić m.in.:

- wydawanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony będzie się odbywało w ramach jednej procedury administracyjnej, obejmującej zarówno zezwolenie na zamieszkanie w Polsce, jak i zezwolenie na pracę;
- po upływie dwóch lat pobytu w Polsce, w przypadku zmiany podmiotu powierzającego cudzoziemcowi wykonanie pracy, stanowiska, wynagrodzenia lub innych warunków zatrudnienia, cudzoziemiec będzie zobowiązany tylko do powiadomienia wojewody o tym fakcie; nie będzie zatem wymagana zmiana zezwolenia przez wojewodę;
- w przypadku czasowego braku zatrudnienia, cudzoziemiec, któremu udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji będzie miał możliwość pozostania na terytorium Polski;

- preferencyjne zasady łączenia rodzin oraz udzielania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

Co istotne, o zezwolenie na pobyt w ww. trybie w Polsce mogą ubiegać się wszyscy cudzoziemcy posiadający tzw. niebieską kartę wydaną przez inne państwo UE, bez względu na długość dotychczasowego pobytu w krajach UE.

Wdrożenie ww. dyrektywy do prawa krajowego wywołało również konieczność dokonania zmiany w *ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* pod kątem zwolnienia cudzoziemca posiadającego nowy typ zezwolenia z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na pracę. Zmiana ta ma jednak charakter porządkowy. Warto zaznaczyć, że z dotychczasowych doświadczeń innych krajów UE oraz analiz władz polskich wynika, że spodziewana liczba cudzoziemców mogących skorzystać z przywileju posiadania zezwoleń na pobyt w celu wykonywania pracy wymagającej wysokich kwalifikacji będzie niewielka (do kilkunastu osób rocznie).

Tabela 1. Lista przyjętych w roku 2012 aktów administracyjnych odnoszących się do cudzoziemców

Dz.U. 2012 r. poz. 1471	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych po wykazaniu interesu faktycznego
Dz.U. 2012 r. poz. 1469	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu rejestracji danych w rejestrze PESEL oraz w rejestrach mieszkańców i rejestrach zamieszkania cudzoziemców
Dz.U. 2012 r. poz. 1464	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za udostępnienie danych z rejestrów mieszkańców, rejestrów zamieszkania cudzoziemców oraz rejestru PESEL
Dz.U. 2012 r. poz. 1305	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 listopada 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania ze zwłokami cudzoziemców umieszczonych w strzeżonym ośrodku lub przebywających w areszcie w celu wydalenia

Tabela 1. Lista przyjętych w roku 2012 aktów administracyjnych odnoszących się do cudzoziemców (ciąg dalszy)

Dz.U. 2012 r. poz. 1236	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej
Dz.U. 2012 r. poz. 1003	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie stażu adaptacyjnego dla cudzoziemców ubiegających się o przyznanie prawa wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej
Dz.U. 2012 r. poz. 779	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia dla cudzoziemca wymaganego do udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji
Dz.U. 2012 r. poz. 769	Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.U. 2012 r. poz. 729	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości
Dz.U. 2012 r. poz. 680	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.U. 2012 r. poz. 589	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
Dz.U. 2012 r. poz. 347	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie trybu rejestracji danych w rejestrze PESEL oraz w rejestrach mieszkańców i rejestrach zamieszkania cudzoziemców
Dz.U. 2012 r. poz. 213	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 lutego 2012 r. w sprawie określenia wzorów zaświadczeń uprawniających do przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wywozu z tego terytorium oraz przewozu przez nie broni i amunicji, wzorów zaświadczeń nabycia broni lub amunicji przez cudzoziemców oraz obywateli polskich mających miejsce stałego pobytu za granicą, oraz wzoru zgody na wywóz broni lub amunicji z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.U. 2012 r. poz. 161	Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim
Dz.U. 2012 r. poz. 1474	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia dodatkowych lotniczych przejść granicznych
Dz.U. 2012 r. poz. 1473	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia morskich i stałych lotniczych przejść granicznych oraz rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia
Dz.U. 2012 r. poz. 1194	Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy o weterynaryjnej kontroli granicznej oraz ustawy – Prawo pocztowe
M.P. 2012 poz. 898	Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia
Dz.U. 2012 r. poz. 806	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia morskich i stałych lotniczych przejść granicznych oraz rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia
Dz.U. 2012 r. poz. 805	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lipca 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia dodatkowych lotniczych przejść granicznych
Dz.U. 2012 r. poz. 566	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną

Tabela 1. Lista przyjętych w roku 2012 aktów administracyjnych odnoszących się do cudzoziemców (ciąg dalszy)

Dz.U. 2012 r. poz. 212	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 lutego 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu przejść granicznych, na których organy celne przeprowadzają kontrolę przemieszczanych w celach niehandlowych zwierząt domowych towarzyszących podróżnym
M.P. 2012 r. poz. 47	Komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 stycznia 2012 r. o przyjęciu przez Radę Ministrów uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010–2013”

Źródło: Internetowy System Aktów Prawnych (<http://isap.sejm.gov.pl>)

W roku 2012 na poziomie UE prowadzone były również aktywne działania nad przygotowaniem tekstu Rozporządzenia powołującego do życia **unijny Fundusz na rzecz Migracji i Azylu** (Asylum and Migration Fund, AMF). W sposób szczególnie debatowano także nad dokumentem *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 roku w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji i uchylającej decyzję Komisji 2008/49/WE („rozporządzenie w sprawie MIM”)*³².

W roku 2012 opublikowano także **pierwsze wyniki Narodowego Spisu Powszechnego 2011**, które wykazały, że około 98,2% (37 820,7 tys.) stałych rezydentów wskazało Polskę jako kraj swego urodzenia³³, niecałe 1,8% (674,9 tys.) urodziło się za granicą, a dla 0,04% ludności (16,2 tys.) – kraj urodzenia nie został ustalony. W spisie z 2011 roku odnotowano spadek liczby osób urodzonych za granicą o ponad 100 tys. w stosunku do spisu z roku 2002, kiedy liczba ta wynosiła 775,3 tys. Spadek ten wynika z faktu, że większość urodzonych za granicą stanowią osoby urodzone przed 1945 rokiem na terenie dzisiejszej Ukrainy,

Białorusi i Litwy i mieszkające obecnie na terenach głównie zachodniej i północnej Polski (liczba tych osób z każdym rokiem maleje głównie na skutek zgodnów, gdyż już w 2002 roku osoby te w większości były w wieku 65 lat i więcej). Zwiększyła się natomiast liczba dzieci urodzonych za granicą w związku z najnowszą emigracją, która wzrosła po wstąpieniu Polski do UE. W 2002 r. wśród urodzonych za granicą było 37,5 tys. osób w wieku 0-14 lat, obecnie jest ok. 100 tys. Wzrost ten nie był jednak na tyle duży, by zrównoważyć ubytek ludności urodzonej za granicą będącej w starszym wieku. Zdecydowana większość osób urodzonych za granicą ma obywatelstwo polskie, tylko niespełna 7% (47 tys.) wśród tych osób to cudzoziemcy.

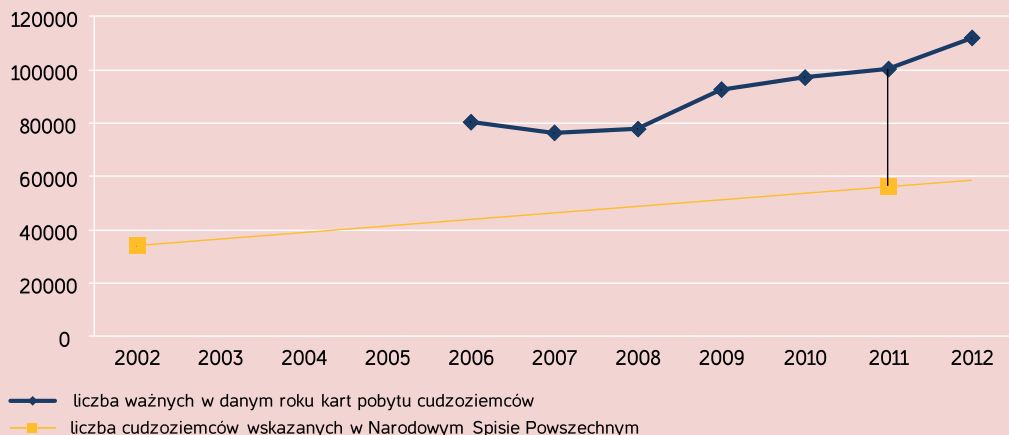
Spis ludności 2011 wykazał wstępnie, że w Polsce przebywa czasowo 56,3 tys. stałych mieszkańców innych krajów, w tym 40,1 tys. przebywa powyżej 3 miesięcy. Ponad 29 tys. to imigranci przebywający w Polsce co najmniej 12 miesięcy, przy czym liczba tych, którzy zamierzają w Polsce przebywać przez okres roku lub dłużej jest większa (36,1 tys.). Pomimo iż w 2011 r. spisano więcej imigrantów niż w poprzednim spisie (według spisu w 2002 r. w Polsce przebywało czasowo powyżej 2 miesięcy 34,1 tys. imigrantów) to ocenia się, że wielkości uzyskane w obu spisach są zaniżone zwłaszcza biorąc pod uwagę stale wzrastającą liczbę ważnych w danym roku kalendarzowym kart pobytu cudzoziemców.

32. Dz.U.U.E.L. z 2012 roku Nr 316, poz. 1. Polska skorzystała z ww. mechanizmu jesienią 2011 roku przy informacji pozostałych państw członkowskich UE o wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 2012 roku programu regularizacyjnego, legalizującego nielegalny pobyt cudzoziemców na terytorium Polski.

33. Zgodnie z przyjętą w spisie 2011 metodologią, kraj urodzenia należało podać – podobnie jak w 2002 r. – przy uwzględnieniu granic państw aktualnych w momencie spisu, a nie w momencie urodzenia osoby.



Wykres 1. Liczba ważnych kart pobytu cudzoziemców oraz liczba cudzoziemców wg Narodowego Spisu Powszechnego



*dane dotyczące ważnych kart pobytu generowane są od roku 2006, z tego też powodu brak jest danych dotyczących ważnych kart pobytu cudzoziemców na dzień 31 grudnia z następujących lat: 2002, 2003, 2004 i 2005.

Pomimo widocznego niedoszacowania skali imigracji do Polski, na podstawie zebranych danych eksperci Głównego Urzędu Statystycznego podjęli się próby scharakteryzowania tej zbiorowości pod względem demograficznym, jak i kraju pochodzenia oraz regionu przebywania w Polsce. Zgodnie z posiadanymi danymi wśród imigrantów przebywających w Polsce powyżej 3 miesięcy w 2011 roku przeważają kobiety, które stanowią prawie 54% ogółu, podczas gdy w 2002 roku nieznacznie przeważali mężczyźni. Zdecydowana większość imigrantów (prawie 82%) przebywa w miastach. Imigranci są stosunkowo młodą grupą, gdyż połowa z nich nie przekroczyła jeszcze 28-ego roku życia, a osoby w wieku produkcyjnym mobilnym (18-44 lata) stanowią ok. 70 % ogółu. Prawie co piąty imigrant jest w wieku 20-24 lata. Najwięcej imigrantów pochodzi z krajów sąsiednich – z Ukrainy (ponad 17%) i Niemiec (prawie 10%), w dalszej kolejności z Białorusi, Rosji, Chin, Bułgarii i Wietnamu. Rozmieszczenie imigrantów na terenie kraju nie jest równomierne. Ponad połowa z nich przebywa na terenie czterech województw (mazowieckiego - ponad 1/4 imigrantów, dolnośląskiego, małopolskiego i śląskiego – w każdym po około 9%).

W trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku kontynuowane były na forum grupy roboczej Rady UE ds. Integracji, Migracji i Wydażeń (Admisji) prace nad projektami dwóch dyrektyw - w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa oraz w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej. Podczas prezydencji duńskiej (pierwsza połowa 2012 roku) prace nad projektem dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa zostały przeniesione z forum ww. grupy roboczej na poziom radców JHA. Prace legislacyjne nad projektem dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej zostały przeniesione na poziom radców JHA podczas prezydencji cypryjskiej (druga połowa 2012 roku). W trakcie prezydencji irlandzkiej (pierwsza połowa 2013 roku) prace nad ww. projektami dyrektyw prowadzone są w ramach trilogów i spotkań technicznych z Parlamentem Europejskim.

Prowadzone przez polską prezydencję negocjacje nad aktami prawnymi składającymi się na drugi etap budowy *Wspólnego Euro-*

pejskiego Systemu Azylowego (WESA) były kontynuowane zarówno w trakcie prezydencji duńskiej, jak też cypryjskiej. Rezultaty ww. współpracy były oceniane przez stronę polską jako zadowalające.

W raporcie podsumowującym realizację 18-miesięcznego programu trio PL-DK-CY podkreślono, iż zgodnie z postanowieniami *Programu Sztokholmskiego* działania trio w dziedzinie azylu nakierowane zostały na zakończenie negocjacji nad *Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym (WESA)* do końca 2012 roku. Szczególną uwagę poświęcono kwestii solidarności z państwami członkowskimi stawiającymi czoła nadzwyczajnej

W trakcie 18-miesięcznego programu prezydenckiego trio (PL-DK-CY) został poczyniony znaczący postęp we wszystkich dziedzinach WESA

presji migracyjnej. W tym kontekście przedmiotem dyskusji stanowiło zagadnienie sprawiedliwego podziału obciążeń pomiędzy państwami członkowskimi, wsparcie udzielane przez agencje UE (EASO, FRONTEX), finansowanie z funduszy UE oraz wsparcie w procesie budowy zdolności w dziedzinie azylu.

Jak podkreślono w raporcie podsumowującym realizację programu 18-miesięcznego, znaczący postęp został poczyniony we wszystkich dziedzinach WESA:

- w grudniu 2011 roku, tj. jeszcze w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE, przyjęta została *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE w spra-*

wie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona);

- w październiku 2012 roku osiągnięto porozumienie polityczne z Parlamentem Europejskim (PE) w odniesieniu do zmienionego wniosku KE w sprawie *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl* (przekształcenie);
- w listopadzie 2012 roku osiągnięto porozumienie polityczne z Parlamentem Europejskim w odniesieniu do *wniosku KE w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca* (wersja przekształcona);
- w marcu 2012 roku przyjęte zostały konkluzje Rady UE ws. solidarności z państwami członkowskimi poddanymi nadzwyczajnej presji migracyjnej;
- rozpoczęto nieformalny trilog z Parlamentem Europejskim nad tekstem zmienionego *wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania statusu ochrony międzynarodowej* (przekształcenie), nad tekstem którego negocjacje w Radzie rozpoczęte zostały jeszcze przez polską prezydencję;
- rozpoczęto nieformalny trilog z Parlamentem Europejskim nad tekstem

zmienionego wniosku o przekształcenie rozporządzenia Eurodac³⁴ – wniosek został opublikowany przez KE w dniu 30 maja 2012 roku, a w trakcie cypryjskiej prezydencji udało się osiągnąć porozumienie polityczne w Radzie oraz przeprowadzono pierwszą rundę trilogu z Parlamentem Europejskim.

W trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE, zostały udzielone Komisji Europejskiej mandaty negocjacyjne w celu zawarcia umów o readmisji z Armenią i Azerbejdżanem. Obecnie prace są na końcowym etapie, i w niedługim czasie przewidywane jest zawarcie stosowych umów z tymi państwami.

Podczas polskiej prezydencji w Radzie UE w roku 2011 położono również szczególny nacisk na zwiększenie zdolności do zarządzania migracjami (w tym promowanie legalnej i zwalczanie oraz zmniejszanie skali nielegalnej migracji). Uznając wagę problemu osób, które wjechały do UE legalnie, a przebywają na jej terenie nielegalnie (tzw. overstayers), polska prezydencja postanowiła wówczas kontynuować inicjatywę organizacji ukierunkowanych na ten problem wspólnych operacji HERMES i MITRAS koordynowanych wcześniej przez prezydencję belgijską i węgierską. Polska przeprowadziła operację DEMETER, której celem było przedstawienie obrazu nielegalnej migracji w poszczególnych państwach członkow-

skich UE. Zaproponowała też, aby wymiana informacji w tym obszarze była wprowadzana (np. kwartalnie) pod obrady Grupy Roboczej FRONTIERS. Za wnioskiem tym przemawia fakt, że operacje takie jak DEMETER prowadzone są, niemal tradycyjnie przez kolejne prezydencje, bierze w nich udział wiele państw członkowskich UE (zawsze ponad 20), a ich wyniki są przyjmowane z zainteresowaniem. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż kolejna prezydencja duńska przeprowadziła wspólną operację BALDER, która była kontynuacją operacji prowadzonych przez poprzednie prezydencje (belgijską, węgierską oraz polską) a dokładnie kontynuacją wspólnych operacji HERMES, MITRAS i DEMETER. Operacja ta odbyła się w dniach 16-22 kwietnia 2012 roku we wszystkich państwach członkowskich, które zadeklarowały swój udział i w państwach zrzeszonych.

Operacja BALDER koncentrowała się na monitoringu nielegalnej migracji w UE i na obszarze Schengen. Jej głównym celem było zbadanie tras nielegalnych migrantów, państw pochodzenia, państw przeznaczenia, obywatelstw cudzoziemców, miejsc ich zatrzymania oraz wykorzystanych środków transportu. Podczas operacji zatrzymano 2 396 nielegalnych migrantów (460 więcej niż podczas operacji DEMETER). Najwięcej zatrzymań odnotowano w Niemczech oraz Hiszpanii. Najwięcej migrantów pochodziło z Afganistanu, Ukrainy, Maroka, Pakistanu, Serbii, Libii, Rosji oraz Chin.

Podczas prezydencji cypryjskiej odbyła się operacja APHRODITE (również kontynuacja operacji prowadzonych przez poprzednie prezydencje). Operacja ta odbyła się w dniach 22 października – 4 listopada 2012 roku. Operacja ukierunkowana była na zwalczanie nielegalnej migracji oraz identyfikację szlaków nielegalnej migracji wtórnej w UE, a także porównanie wyników operacji z wynikami poprzednich operacji.

34. Zmieniony wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr [...] [ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca] oraz w celu występowania o porównanie z danymi EURODAC przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego – i zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (wersja przekształcona). Informacja na stronie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0432+0+DOC+XML+V0//PL>.

3

Migracje legalne oraz mobilność cudzoziemców



3.1 Migracje zarobkowe

W oparciu o założenia wskazane w dokumencie strategicznym „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” w dniu 18 października 2012 roku zakończono prace na projektem nowej ustawy o cudzoziemcach, która regulować ma większość zagadnień związanych z pobytami obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³⁵. W dziale piątym omawianego projektu ustawy wdraża się do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dz. Urz. UE L 343 z 23.12.2011). Projektowane przepisy przewidują, że cudzoziemiec, który przebywa na terytorium Polski w celu wykonywania pracy, będzie miał możliwość ubiegania się w ramach jednej procedury o zezwolenie, które będzie go uprawniało zarówno do pracy, jak i do pobytu w Polsce. Powyższe rozwiązanie ma charakter nowatorski w stosunku do obecnie obowiązują-

cych przepisów. Na gruncie obowiązującego prawa pracodawca, który chce zatrudnić na terytorium naszego kraju cudzoziemca, jest obowiązany w pierwszej kolejności uzyskać dla niego zezwolenie na pracę. Dopiero po uzyskaniu takiego zezwolenia cudzoziemiec może ubiegać się o zezwolenie pobytowe. W obecnym stanie prawnym kwestie wydawania zezwoleń na pracę reguluje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, natomiast kwestie legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce reguluje ustawa o cudzoziemcach. Projektowane przepisy wprowadzają jedną procedurę uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania w Polsce pracy, a wydawane dotychczas dwa dokumenty pozwalające cudzoziemcowi wykonywać w Polsce pracę, zostaną zastąpione jednym. Powyższe rozwiązanie nie będzie miało zastosowania do pracowników oddelegowanych – bez względu na to, czy ich przedsiębiorstwo ma siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej, czy w państwie niebędącym państwem członkowskim – przez cały okres delegacji. Opisaną wyżej kategorię pracowników będzie mogła uzyskać zezwolenie na pobyt czasowy na zasadach opisanych w oddzielnym rozdziale działu dotyczącego zezwolenia na pobyt czasowy.

35. W dniu 19 października 2012 roku ww. projekt nowej ustawy o cudzoziemcach przedłożono do konsultacji społecznych. Konsultacje trwały do dnia 14 listopada 2012 roku, a po tym terminie rozpoczęto analizę zgłoszonych komentarzy do projektu ustawy.

Projekt nie przewiduje rezygnacji z procedury wydawania zezwoleń na pracę, która pozostanie w niezmienionym kształcie w ustawie o promocji zatrudnienia i insty-

tuczach rynku pracy i będzie umożliwiała uzyskanie przez pracodawcę zezwolenia na pracę dla cudzoziemców przebywających poza granicami Polski i dopiero zamierzających wjechać do Polski na podstawie wizy lub w ruchu bezwizowym, bądź też posiadających w Polsce inny tytuł pobytowy i chcących dodatkowo podjąć w Polsce zatrudnienie. Procedura wydawania odrębnych zezwoleń na pracę będzie również przewidziana dla pracowników oddelegowanych przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w państwie niebędącym państwem członkowskim Unii Europejskiej. Organem wydającym zezwolenie na pracę na podstawie *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* oraz zezwolenie na pobyt czasowy i pracę na podstawie projektowanej ustawy, będzie wojewoda, który również obecnie jest organem właściwym do wydawania zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony oraz zezwoleń na pracę. Organem II instancji w stosunku do zezwoleń na pracę pozostanie minister właściwy do spraw pracy, natomiast w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy i pracę będzie nim Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Projektowana regulacja przewiduje, że z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę będzie mógł wystąpić cudzoziemiec, który będzie zamierzał przebywać w Polsce i wykonywać pracę powyżej 3 miesięcy. Według dotychczasowych przepisów, zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, z wnioskiem o zezwolenie na pracę może wystąpić jedynie pracodawca, natomiast cudzoziemiec jest pozbawiony takiej możliwości. Proponowane rozwiązanie przewiduje, że cudzoziemiec występujący z wnioskiem o udzielenie takiego zezwolenia, będzie w nim przedstawiał dane i informacje dotyczące pracodawcy. Projekt scala procedury przewidziane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz w ustawie o cudzoziemcach. W toku prowadzonego postępowania o udzielenie zezwolenia wojewoda będzie

badał, czy zachodzą w stosunku do cudzoziemca przesłanki do udzielenia mu w Polsce zezwolenia na pobyt czasowy. Ponadto wojewoda będzie brał pod uwagę okoliczność, czy pracodawca ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na rynku lokalnym. Ustalenia tego dokona na podstawie informacji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy wydanej przez starostę w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywny wynik rekrutacji organizowanej dla pracodawcy. Informacja ta będzie wydawana z inicjatywy pracodawcy, a następnie załączana przez cudzoziemca do wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę. Wojewoda będzie badał, czy wysokość wynagrodzenia określona w umowie z cudzoziemcem nie będzie niższa od wynagrodzenia pracowników wykonujących pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku.

Cudzoziemcowi, któremu zostanie udzielone zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, będzie wydawana decyzja administracyjna zawierająca jednocześnie informacje dotyczące pracodawcy, u którego cudzoziemiec ma wykonywać pracę, stanowiska, na jakim cudzoziemiec ma być zatrudniony, i warunków zatrudnienia. Zmianie w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów uległ również sposób badania kryterium dochodowego. Przewidziano, że cudzoziemiec będzie obowiązany udokumentować fakt posiadania przez siebie źródła stabilnego i regularnego dochodu, który powinien wynosić miesięcznie co najmniej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego na podstawie odrębnych przepisów. Jednocześnie dochód przypadający na każdego członka rodziny pozostającego na utrzymaniu cudzoziemca będzie musiał być wyższy niż wysokość dochodu, od której przyznaje się świadczenia pieniężne z pomocy społecznej na podstawie *ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*. Organ administracji nie będzie już obowiązany do badania kosztów zamieszkania cudzoziemca w Polsce. Ponadto propono-

wane rozwiązania odchodzą od konieczności przedkładania przez wnioskodawcę tytułu prawnego do lokalu, w którym cudzoziemiec zamieszkuje. Zainteresowany będzie zobowiązany jedynie wskazać, że ma w Polsce miejsce, w którym może zamieszkać. Rozwiązanie to powinno przyczynić się do usprawnienia procedury legalizacji pobytu cudzoziemców, którzy chcą w Polsce podjąć pracę. Wprowadzono też nowe rozwiązania regulujące kwestię prawa cudzoziemca do zmiany pracodawcy oraz dopuszczalność okresów jednomiesięcznego braku zatrudnienia. Cudzoziemiec będzie miał możliwość zmiany pracy lub czasowo pozostawać bez niej, co nie będzie wiązało się z automatycznym cofnięciem zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

„Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012 – 2014” zakłada rozwój systemu elektronicznej ewidencji oświadczeń pracodawców

Ostateczny kształt przepisów projektowanej ustawy nie został jeszcze zatwierdzony z uwagi na prowadzoną analizę wyników konsultacji społecznych. Przewiduje się, że nowa ustawa o cudzoziemcach zostanie przyjęta przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej do końca 2013 roku.

Istotnym działaniem w zakresie promocji legalnych kanałów migracji było przyjęcie w dniu 21 sierpnia 2012 roku przez Radę Ministrów *Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012 – 2014*. Wskazany plan przewiduje podjęcie szeregu działań związanych z tematyką migracyjną, m.in.: upowszechnianie rzetelnych

informacji nt. możliwości podejmowania aktywności ekonomicznej w Polsce; opracowywanie i wdrażanie zmian prawnych dot. zatrudniania cudzoziemców, zapewniających możliwość elastycznego reagowania na potrzeby rynku pracy w różnych sektorach i zawodach; wprowadzenie nowych metod monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych na rynku pracy, co skutkować ma m. in. poprawą zarządzania imigracją zarobkową na poziomie regionalnym i krajowym; rozwój systemu elektronicznej ewidencji oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi w celu zmniejszenia nadużyć oraz skuteczniejszego monitoringu zapotrzebowania na krótkoterminową pracę cudzoziemców w Polsce. Przewidziano w nim także konieczność przeprowadzania dodatkowych działań na rzecz integracji uchodźców na rynku pracy (m.in. szkolenia i staże, zachęty dla pracodawców).

Podstawową zasadą odnoszącą się do kreowania polityki państwa w zakresie zaspokajania potrzeb krajowego rynku pracy jest ta wywodząca się z art. 8, ust. 1 pkt 3 oraz art. 9, ust. 1 pkt 9 *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm.), która stwierdza, iż jednym z zadań samorządu województwa oraz samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy jest opracowywanie analiz rynku pracy, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Monitoring taki prowadzony jest zgodnie z ujednoczonymi zasadami opartymi na zaleceniach metodycznych opracowanych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Zalecenia metodyczne określają między innymi zakres sporządzania półrocznych i rocznych raportów powiatowych, wojewódzkich i raportu krajowego. W roku 2012 podjęto działania na rzecz opracowania nowych zaleceń metodycznych do prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Zadanie to realizowane jest w ramach projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu

Spółecznego. Wspomniany monitoring obejmuje grupy lub zawody i specjalności określone w klasyfikacji zawodów i specjalności regulowanej *Rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 roku w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania* (Dz. U. Nr 265, poz. 2644 oraz z 2007 r. Nr 106, poz. 728). Innym źródłem informacji na temat niedoborów pracowniczych na lokalnych rynkach pracy są wykazy znajdujące się w kryteriach wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców ustalanych odrębnie dla każdego województwa przez właściwego wojewodę. Tzw. kryteria wojewódzkie stanowią narzędzie uelastyczniania zasad wydawania zezwoleń na pracę, poprzez które można różnicować zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy.

Ponadto należy przypomnieć, iż *ustawa z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2012 r., poz. 769) wprowadziła nowe zadania, zarówno dla inspektorów pracy (m.in. kontrola wykonania obowiązków podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, przewidzianych w nowych przepisach oraz ściganie wykroczeń), jak i Głównego Inspektoratu Pracy (obowiązki sprawozdawcze). Powołana ustawa weszła w życie z dniem 21 sierpnia 2012 roku i stanowi wdrożenie *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich*³⁶. Zgodnie z art. 2 i 3 ww. ustawy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi jest obowiązany żądać od cudzoziemca przedstawienia przed rozpoczęciem pracy ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz do przechowywania kopii tego dokumentu

przez cały okres wykonywania pracy przez cudzoziemca. W art. 11 ustawa określa nowe wykroczenie, polegające na uporczywym powierzaniu wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy praca ta nie ma związku z prowadzoną przez powierzającego wykonywanie pracy działalnością gospodarczą (kara grzywny do 10 000 PLN ~2 000 EUR, możliwość zastosowania przez inspektora pracy mandatu karnego w kwocie do 2 000 PLN ~500 EUR). Podżeganie i pomocnictwo do powyższego czynu są karalne³⁷.

W roku 2012 roku resort pracy po raz kolejny opublikował materiały informacyjne w kilku językach, skierowane do obywateli Białorusi, Gruzji, Mołdowy, Rosji i Ukrainy, których tematyką była uproszczona procedura dostępu do rynku pracy w Polsce. Celem publikacji jest podniesienie poziomu wiedzy potencjalnych migrantów ze wskazanych państw trzecich oraz cudzoziemców już przebywających w Polsce na temat funkcjonowania tzw. systemu oświadczeniowego³⁸. W ulotce zwrócono uwagę na

37. W myśl art. 14 ustawy, do ścigania tego wykroczenia powołany jest organ Straży Granicznej dokonujący kontroli lub inspektor pracy. Podmioty te pełnią funkcję oskarżyciela publicznego w tych sprawach. Ponadto w art. 9 i 10 prezentowanej ustawy przewidziano nowe przestępstwa w postaci:

- powierzania, w tym samym czasie, wykonywania pracy wielu cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- powierzania wykonywania pracy małoletniemu cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- uporczywego powierzania, w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- powierzania wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach szczególnego wykorzystania;
- powierzania wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącemu pokrzywdzonym przestępstwem określonym w art. 189a § 1 *Kodeksu karnego* (handel ludźmi).

38. System uproszczony umożliwia podmiotom

36. Dz. Urz. UE L 168 z 30.06.2009, str. 24.

kwestie istotne z punktu widzenia praw, obowiązków, możliwości i zagrożeń związanych z podejmowaniem zatrudnienia przez obcokrajowca w Polsce. Materiały te zostaną rozdystrybuowane m.in. w polskich urzędach konsularnych w wymienionych krajach, a także w powiatowych urzędach pracy (materiały w języku polskim) i za pośrednictwem Państwowej Inspekcji Pracy.

Toczą się rozmowy międzyresortowe w sprawie planowanego objęcia systemem uproszczonym obywateli Armenii

Warto również wskazać, iż toczą się obecnie rozmowy międzyresortowe w sprawie planowanego objęcia systemem uproszczonym obywateli Armenii.

W celu poprawy funkcjonowania ww. systemu uproszczonego i minimalizacji występujących w nim nadużyć związanych m.in. z działalnością nieuczciwych pośredników działających na terytorium Ukrainy i Polski, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

zainicjowało rozmowy z przedstawicielami administracji Ukrainy na temat możliwości współpracy w tym zakresie. Rozmowy miały miejsce przy okazji posiedzenia Polsko-Ukraińskiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Gospodarczej, które odbyło się w maju 2012 roku w Kijowie. Inicjatywa polsko-ukraińskiej współpracy w obszarze migracji krótkoterminowej, której jednym z przewidywanych elementów jest zorganizowanie polsko-ukraińskiego seminarium mającego na celu wypracowanie optymalnych form współpracy w obrębie migracji zarobkowej, spotkała się z zainteresowaniem strony ukraińskiej, która zadeklarowała wsparcie merytoryczne i pomoc w zidentyfikowaniu odpowiednich partnerów. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w tekście Protokołu V Polsko-Ukraińskiej Komisji do Spraw Współpracy Gospodarczej.

Ponadto w dniu 18 maja 2012 roku ministrowie właściwi ws. polityki społecznej Ukrainy oraz Polski podpisali w Kijowie umowę o zabezpieczeniu społecznym pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą oraz Porozumienie Administracyjne w sprawie stosowania tej Umowy, co ma szczególne znaczenie dla poprawy sytuacji migrantów zarobkowych z Ukrainy, którzy stanowią dominującą grupę obcokrajowców podejmujących pracę w Polsce³⁹.

Szeroki zakres zmian w zakresie dostępu cudzoziemców do rynku pracy przewiduje projekt założeń do ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, nad którym prace trwały w roku 2012 (w roku 2013 został przedłożony do uzgodnień międzyresortowych).

Głównym kierunkiem zmian jest wprowadzenie mechanizmów pozwalających na skuteczniejsze zwalczanie nadużyć w zakresie zatrudniania cudzoziemców na pod-

polskim legalne zatrudnienie cudzoziemców w oparciu o minimum formalności – rejestracja oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi ma charakter czynności materialno-technicznej i jest dokonywana nieodpłatnie i w większości przypadków niezwłocznie. Funkcjonowanie systemu uproszczonego stanowi ważny element polityki otwartości na wschód, która stanowi jeden z głównych celów polskiej polityki zagranicznej, a także jest zgodna z rekomendacjami w sferze polityki migracyjnej opracowanymi przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji. System jest oceniany pozytywnie zarówno przez pracodawców, jak i cudzoziemców. Szerzej na ten temat w raportach krajowego punktu kontaktowego ESM nt. zaspokajania potrzeb krajowego rynku pracy oraz raportu nt. migracji cyrkulacyjnych i tymczasowych. Dokumenty dostępne są na stronie www.emn.gov.pl (zakładka Publikacje).

39. Więcej informacji na stronie http://www.emn.gov.pl/portal/esm/704/9327/Polska_i_Ukraina_podpisaly_umowe_dotyczaca_zabezpieczenia_spoecznego.html

stawie tzw. uproszczonej procedury poprzez:

- nałożenie na pracodawcę obowiązku uwzględnienia w zawartej z cudzoziemcem umowie warunków określonych w zarejestrowanym oświadczeniu (wysokość wynagrodzenia nie może być niższa niż w oświadczeniu),
- wprowadzenie obowiązku informowania powiatowych urzędów pracy o podjęciu, przerwaniu i zakończeniu przez cudzoziemca wykonywania pracy, za którego niedopełnienie grozić będą sankcje w postaci kary grzywny lub odebrania pracodawcy możliwości rejestrowania oświadczeń przez dany okres (pracodawca będzie miał 7 dni od daty wystąpienia danego zdarzenia na przekazanie powiatowemu urzędowi pracy wiadomości o nim; w przypadku niepodjęcia pracy przez cudzoziemca, obowiązek zgłoszenia tego faktu do urzędu pracy powstawał będzie po upływie 30. dnia od daty rozpoczęcia pracy określonej w oświadczeniu);
- rozszerzenie zakresu gromadzonych i przetwarzanych danych przez instytucje rynku pracy o dane dotyczące oświadczeń, a także zapewnienie bardziej efektywnego przepływu informacji między organem rejestrującym oświadczenia (powiatowe urzędy pracy) a organami kontrolującymi legalność zatrudnienia (Państwowa Inspekcja Pracy i Straż Graniczna).

Nowe regulacje mają pomóc w monitorowaniu skali rzeczywistego wykorzystania oświadczeń, wykrywaniu zjawisk patologicznych polegających na wykorzystaniu oświadczeń niezgodnie z przeznaczeniem oraz w identyfikacji podmiotów, które nie mają de facto zamiaru zatrudnienia cudzoziemca⁴⁰.

Państwowa Inspekcja Pracy, w charakterze partnera merytorycznego, uczestniczyła też w międzynarodowym projekcie „Delegowanie pracowników. Rozwijanie współpracy między organami administracji publicznej i partnerami społecznymi”. Projekt ten jest realizowany od lipca 2012 roku do czerwca 2013 roku, a jego koordynatorem jest francuski Krajowy Instytut Pracy, Zatrudnienia i Kształcenia Zawodowego (INTEFP). Celem projektu jest wypracowanie i rozwinięcie narzędzi współpracy między organami publicznymi i partnerami społecznymi krajów UE, aby zwiększyć skuteczność ochrony pracowników delegowanych do czasowego świadczenia pracy za granicą w dwóch sektorach: budownictwie i rolnictwie.

3.2. Łączenie rodzin

Zgodnie z projektem nowej ustawy o cudzoziemcach z dnia 18 października 2012 roku kwestie odnoszące się do problemu łączenia rodzin zawarte zostaną w art. 155, gdzie pkt 1 stanowi, iż odrębne zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną udzielać się będzie cudzoziemcowi, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: (1) przybywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywa na tym terytorium w celu połączenia z rodziną i jest członkiem rodziny cudzoziemca zamieszkującego na terytorium Rzeczypospolitej; (2) posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu; (3) ma zapewnione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsce

40. Tekst projektowanych założeń do ustawy dostępny jest pod adresem: <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/rynek-pracy/>.

Szerzej na stronie http://www.emn.gov.pl/porta/esm/704/10279/Planowane_zmiany_w_tzw_uproszczonym_systemie_zatrudniania_cudzoziemcow_w_Polsce.html.

zamieszkania. Za członka rodziny cudzoziemca, który przybywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywa na tym terytorium w celu połączenia z rodziną i jest członkiem rodziny cudzoziemca zamieszkującego na terytorium Rzeczypospolitej uważa się (1) osobę pozostającą z cudzoziemcem w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim; (2) małoletnie dziecko cudzoziemca i osoby pozostającej z nim w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim, w tym także dziecko przysposobione; (3) małoletnie dziecko cudzoziemca, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jego utrzymaniu, nad którym cudzoziemiec sprawuje faktycznie władzę rodzicielską; (4) małoletnie dziecko osoby, o której mowa w pkt 1, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na utrzymaniu cudzoziemca, nad którym sprawuje on faktycznie władzę rodzicielską.

Ostateczny kształt przepisów projektowanej ustawy nie został jeszcze zatwierdzony, gdyż w chwili obecnej trwają jeszcze prace nad analizą wyników konsultacji społecznych. Przewiduje się, że nowa ustawa o cudzoziemcach zostanie przyjęta przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej do końca 2013 roku.

3.3. Studenci oraz pracownicy naukowci

Zagadnienie migracji studentów do państw członkowskich UE było jednym z istotnych tematów debat na forum unijnym w roku 2012. Jednym z przejawów ww. trendu było przygotowanie przez Europejską Sieć Migracyjną raportu badającego, w jakim stopniu polityka państwa wpływa na zwiększanie zainteresowania podejmowaniem studiów przez obywateli państw trzecich oraz zakresu, w jakim migracje edukacyjne do Unii Europejskiej są wykorzystywane do innych celów niż nauka. Powyższy raport ESM stanowić będzie również podstawę do podjęcia odpowiednich działań

zidentyfikowanych przez Komisję Europejską w raporcie na temat dotychczasowej implementacji *Dyrektywy 2004/114/EC z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie*. Zorganizowana w grudniu 2012 roku przez krajowy punkt kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce konferencja została również poświęcona ww. tematyce⁴¹ cieszyła się dużym zainteresowaniem krajowych ekspertów z administracji publicznej, jak i tych reprezentujących organizacje pozarządowe⁴². Wymiana poglądów odnosiła się również do regulacji przewidzianych w projekcie nowej ustawy o cudzoziemcach przyjętej w dniu 18 października 2012 roku, która zakłada liczne ułatwienia dla cudzoziemców, w tym dla studentów i pracowników naukowych. Jeden z rozdziałów ww. projektu ustawy dotyczy zezwoleń na pobyt czasowy udzielanych cudzoziemcom w celu kształcenia się na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia lub jednolitych studiach magisterskich albo studiach doktoranckich. Większość proponowanych w tym rozdziale rozwiązań pozostaje zbieżna z dotychczas obowiązującymi przepisami ustawy o cudzoziemcach. Zaproponowano nowe rozwiązania dla cudzoziemców, którzy podjęli studia na polskich uczelniach. W takich wypadkach zezwolenie na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach wyższych lub doktoranckich będzie przyznawane cudzoziemcom studiującym

41. Szerzej na stronie internetowej krajowego punktu kontaktowego ESM http://www.emn.gov.pl/portal/esm/711/9899/Czwarta_Konferencja_Krajowej_Sieci_Migracyjnej.html

42. Wyniki raportu Europejskiej Sieci Migracyjnej były również prezentowane i poddane pod dyskusję w czasie konferencji „Studenci zagraniczni w Polsce 2013” zorganizowanej wspólnie, w ramach programu „Study in Poland”, przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Uniwersytet Warszawski i Fundację Edukacyjną „Perspektywy”. Uczestniczyło w niej ponad 250 osób z 95 uczelni oraz instytucji rządowych i pozarządowych związanych z internacjonalizacją polskiego szkolnictwa wyższego.

na pierwszym roku na okres 15 miesięcy (art. 141 projektu ustawy). Jeżeli z wniosku o zezwolenie wynikać będzie, pobyt powinien być krótszy niż rok, zezwolenie będzie przyznawane na czas trwania roku akademickiego lub studiów (trwających krócej niż rok) oraz dodatkowych 3 miesięcy. Cudzoziemcy kontynuujący studia na drugim lub kolejnym roku będą mogli uzyskać zezwolenie na pobyt czasowy na dwa lata. Przewidziano także możliwość udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy na rok cudzoziemcom, którzy są absolwentami polskich uczelni wyższych i poszukują w Polsce pracy. Projekt zakłada, że ww. zezwolenia udziela się cudzoziemcowi, gdy celem jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest podjęcie lub kontynuacja stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich także wtedy, gdy stanowią one kontynuację lub uzupełnienie studiów podjętych przez niego na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Projekt ustawy stanowi też o możliwości wydania cudzoziemcowi będącemu naukowcem zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych, jeżeli celem jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest prowadzenie badań naukowych na podstawie umowy o przyjęciu w celu realizacji projektu badawczego, zawartej z jednostką naukową, o której mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki⁴³.

Ostateczny kształt przepisów projektowanej ustawy nie został jeszcze zatwierdzony, gdyż w chwili obecnej trwają jeszcze prace nad analizą wyników konsultacji społecznych. Przewiduje się, że nowa ustawa o cudzoziemcach zostanie przyjęta przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej do końca 2013 roku.

3.4. Pozostałe formy legalnych migracji

W dniu 1 stycznia 2012 r. weszła w życie *ustawa z dnia z 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach* (Dz.U. z 2011 r. Nr 191, poz. 1133). Celem powyższej regulacji było umożliwienie zalegalizowania pobytu cudzoziemcom, przebywającym na terytorium Polski przez określony w ustawie okres, których pobyt na tym terytorium był co do zasady nielegalny w dniu wejścia w życie tej ustawy. Powyższej, tzw. abolicji dla cudzoziemców towarzyszyła szeroko zakrojona kampania informacyjna. Wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie abolicji można było składać do dnia 2 lipca 2012 roku. Liczba złożonych wniosków o udzielenie zezwolenia pobytowego w trybie abolicji wyniosła 9 555.

Od dnia 30 lipca 2012 roku o dokument zezwalający na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego mogą ubiegać się również, oprócz obywateli Ukrainy, obywatele Rosji, którzy mieszkają w Obwodzie Kaliningradzkim. Powyższe odbywa się na podstawie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 roku w trybie art. 89 ust. 1 pkt 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Celem umowy było stworzenie możliwości złagodzenia barier w kontaktach międzypaństwowych poprzez wprowadzenie ułatwień w przekraczaniu granicy polsko-rosyjskiej przez mieszkańców stref przygranicznych obu państw. Ponadto umowa ma przyczynić się do ożywienia społecznego, kulturalnego oraz gospodarczego, szczególnie po stronie polskiej, głównie w branży handlowej i usługowej, w tym w hotelarstwie i w turystyce. Od czasu wejścia w życie umowy (czyli od

43. Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 615, z 2011 r. Nr 84, poz. 455 i Nr 185, poz. 1092.

sierpnia do grudnia 2012 roku) liczba wydaných dotąd zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego systematycznie wzrastała. W tym czasie obywatelom Rosji wydano w sumie 17 tys. 846 dokumentów (co stanowi 37% wszystkich dokumentów tego typu)⁴⁴.

W 2012 roku wydano ogółem ponad 75 tys. (ponad 62% więcej niż w 2011 roku) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Tak duży wzrost liczby wydanych w ubiegłym roku dokumentów wynika objęciem tym systemem obywateli Federacji Rosyjskiej. Wcześniej, w latach 2009-2011, dokument wydawany był wyłącznie obywatelom Ukrainy.

Zezwolenia na przekraczanie granicy, w ramach małego ruchu granicznego, Polakom wydają Ambasada Federacji Rosyjskiej w Warszawie oraz Konsulat Generalny Federacji Rosyjskiej w Gdańsku. Natomiast Rosjanom - Konsul RP w Kaliningradzie. Opłata za rozpatrzenie wniosku i wydanie zezwolenia wynosi 20 euro. Z opłaty zwolnione są dzieci i młodzież do 16 roku życia, osoby, które przekroczyły 65 lat oraz inwalidzi wraz z osobami towarzyszącymi. Strefę przygraniczną, w której obowiązują zasady małego ruchu granicznego, tworzą w województwie pomorskim miasta: Gdańsk, Gdynia i Sopot oraz powiaty: gdański, nowodworski, malborski i pucki. Strefa przygraniczna po stronie polskiej znajduje się także na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego w miastach: Elbląg, Olsztyn, oraz powiatach: elbląskim, braniewskim, lidzbarskim, bartoszyckim, olsztyńskim, kętrzyńskim, mławowskim, węgorzewskim, giżyckim, gołdapskim, oleckim. Po stronie rosyjskiej mały ruch graniczny obowiązuje w Obwodzie Kaliningradzkim. Przekraczanie granicy polsko-rosyjskiej w ramach małego ruchu granicznego odbywa się w przejściach granicznych: Bezledy - Bagrationowsk (drogowe); Gołdap - Gusiew

(drogowe); Grzechotki - Mamonowo II (drogowe); Gronowo - Mamonowo (drogowe); Braniewo - Mamonowo (kolejowe).

3.5. Integracja cudzoziemców

Istotne znaczenie dla działań w zakresie integracji obywateli krajów trzecich poprzez ich zwiększony wkład społeczno-ekonomiczny miał przyjęty w dniu 31 lipca 2012 roku przez Radę Ministrów dokument strategiczny „*Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania*”, a także projekt nowej ustawy o cudzoziemcach z dnia 18 października 2012 roku, który w dużej części wprowadza wskazane w dokumencie strategicznym zalecenia. Projekt m.in. przewiduje, że cudzoziemiec ubiegający się o udzielenie zezwolenia na pobyt stały będzie obowiązany wykazać znajomość języka polskiego, co ma przyczynić się do jego lepszej integracji ze społeczeństwem polskim. Cudzoziemiec będzie obowiązany udokumentować znajomość języka polskiego na poziomie przynajmniej A2, potwierdzoną urzędowym poświadczeniem, o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 7 października 1999 roku o języku polskim⁴⁵, świadectwem ukończenia szkoły w Rzeczypospolitej Polskiej lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim. Z obowiązku tego będą zwolnione małe dzieci urodzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz małe dzieci poniżej 16 roku życia.

Przyjęcie w dniu 31 lipca 2012 roku przez Radę Ministrów dokumentu strategicznego w dziedzinie polityki migracyjnej państwa (tzn. dokumentu „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”) wywołało też konieczność zapewnienia spójności zapisów wszystkich długo i krótkookresowych strategii rządowych. W toku roku prowadzono działania konsultacyjne do takich dokumentów jak: *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Projekt Strategii*

44. Więcej na stronie http://msw.gov.pl/porta1/pl/2/10701/Maly_ruch_graniczny__ponad_62_wiecej_zezwolen_w_2012.html

45. Dz.U. z 1999 roku Nr 90, poz. 999 ze zm.

Rozwoju Kapitału Społecznego oraz Długoterminowa Strategia Rozwoju Kraju - Polska 2030.

Jednocześnie prace swoje kontynuowała grupa robocza ds. integracji cudzoziemców przy międzyresortowym Zespole do Spraw Migracji, która w roku 2012 grupa odbyła ogółem 10 spotkań. Głównym tematem spotkań było wypracowanie podstawowych założeń i rozwiązań polityki integracyjnej w Polsce. Ustalono, że organizacje międzynarodowe i pozarządowe działające w obszarze integracji będą zaangażowane na każdym etapie prac nad założeniami polityki integracyjnej. Podstawą do określenia założeń ww. polityki był, między innymi,

Głównym tematem spotkań grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców było wypracowanie założeń polityki integracyjnej w Polsce

kwestionariusz na temat kształtu przyszłej polityki integracyjnej, który został rozesłany do organizacji pozarządowych i międzynarodowych, instytucji rządowych i samorządowych oraz instytucji naukowo-badawczych⁴⁶. Kolejnym elementem, który był podstawą prac grupy roboczej, było wdrażanie w Polsce Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, doświadczenia organizacji wynikające z realizacji projektów oraz ewaluacja funduszu. Podczas obrad grupy roboczej omawiane

były następujące zagadnienia: dostęp do mieszkalnictwa w kontekście migrantów przymusowych, preintegracja i przejście od preintegracji do integracji, zatrudnienie w kontekście migrantów przymusowych i spontanicznych, założenia i rozwiązania systemowe w kontekście migrantów spontanicznych, działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego oraz na rzecz budowania dialogu międzykulturowego, monitoring i ocena działań integracyjnych, edukacja językowa, orientacja kulturowa i edukacja dzieci w kontekście migrantów przymusowych.

Celem zapewnienia skuteczniejszej integracji cudzoziemców ze społeczeństwem polskim w roku 2012 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej realizowało projekt badawczo-promocyjny. „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, którego celem jest przygotowanie do końca pierwszej połowy 2014 roku modelu świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce adresowanego do Polaków oraz określonych grup migrantów, a także zbioru kierunków i zasad polityki państwa w zakresie wzmocnienia i rozwoju tego typu poradnictwa w Polsce. W pierwszym etapie projektu zebrana zostanie kompleksowa wiedza na temat dotychczas realizowanego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce i w krajach zagranicznych, na podstawie której wypracowane zostanie modelowe rozwiązanie dotyczące funkcjonowania systemu poradnictwa w Polsce (obejmujące zasady działania, współdziałania, finansowania, oceny i samooceny), a także opracowana zostanie jedna polityka państwa z tego zakresu. W końcowej fazie projektu, przewidywana jest szeroko zakrojona akcja informacyjna na temat wypracowanych rozwiązań skierowana zarówno do interesariuszy (decydentów, beneficjentów pomocy, instytucji poradniczych), jak i potencjalnych odbiorców usług.

46. Kwestionariusz został opracowany przez grupę roboczą ds. integracji cudzoziemców Zespołu do Spraw Migracji, na podstawie dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”.

W lipcu 2012 roku rozpoczęto też realizację projektu „Prawa migrantów w praktyce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, który zakłada świadczenie pomocy wszystkim migrantom, którzy przebywają w Polsce i znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej. Na stronie internetowej projektu (www.migrant.info.pl) znajdują się informacje dotyczące m.in. wjazdu i pobytu w Polsce, możliwości podejmowania pracy oraz zjawiska handlu ludźmi. Portal zawiera także wskazówki dotyczące m.in. kosztów życia w Polsce (np. ceny podstawowych produktów żywnościowych). Strona dostępna jest w języku polskim, angielskim, francuskim, rosyjskim, ukraińskim oraz wietnamskim. Planowane jest przygotowanie strony również w języku ormiańskim.

W województwie opolskim w roku 2012 rozpoczęto prace nad projektem „Integracja bez granic”, który realizuje Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu. Jest on współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, a jego głównym celem jest pogłębienie i ułatwienie procesu integracji pomiędzy obywatelami państw trzecich, a polskim społeczeństwem oraz budowanie płaszczyzny dla dialogu międzykulturowego. W ramach projektu organizowane są kursy nauki języka polskiego oraz zajęcia z wiedzy o społeczeństwie dla obywateli spoza Unii Europejskiej, które mają formę półrocznych szkoleń. Projekt skierowany jest do cudzoziemców nie będących obywatelami UE, którzy spełniają warunki wjazdu i pobytu na terytorium Polski, w szczególności posiadających perspektywę zamieszkiwania w Polsce przez okres co najmniej 12 miesięcy i legitymujących się m.in. wizą w celu repatriacji, wizą w celu przesiedlenia się jako członek najbliższej rodziny repatrianta, wizą w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka.

Na forum unijnym przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej uczestniczyli w pracach Grupy Krajowych Punktów

Kontaktowych ds. Integracji (National Contact Points on Integration) przy Komisji Europejskiej. Prace grupy w roku 2012 koncentrowały się przede wszystkim wokół projektu związanego z wypracowaniem wspólnych wskaźników integracji cudzoziemców, które będą używane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w celu oceny i poprawy krajowych polityk integracyjnych oraz porównania postępów w polityce integracyjnej pomiędzy państwami.

Istotnym działaniem z tego punktu widzenia jest udział Polski w projekcie zatytułowanym „Integracja Uchodźców – dostępność i ewaluacja”, który prowadzony jest przez Biuro Regionalne UNHCR w Budapeszcie⁴⁷. Projekt obejmuje cztery państwa regionu (Bułgaria, Polska, Rumunia i Słowacja), a jego celem jest stworzenie internetowego narzędzia (Integration Evaluation Tool), za pomocą którego zbierane będą informacje, identyfikowane potencjalne luki i mierzone postępy w zakresie integracji osób objętych ochroną międzynarodową. W projekcie kluczowe jest wypracowanie mechanizmów efektywnego i regularnego zbierania danych statystycznych odnośnie kwestii związanych z integracją osób objętych ochroną międzynarodową. Projekt skupia się na czterech aspektach dotyczących integracji: zakwaterowaniu, edukacji, zatrudnieniu oraz łączeniu rodzin.

Podobnie jak w latach poprzednich w roku 2012 Biuro IOM w Warszawie kontynuowało prace nad stworzeniem systemu komunikacji i koordynacji informacji w zakresie wzmocnienia procesu integracji cudzoziemców w Polsce, który realizowany jest m.in. przez Krajową Platformę Współpracy między organizacjami zrzeszającymi imigrantów a polskimi instytucjami. Platforma ta służy jako forum komunikacji i wymiany informacji oraz doświadczeń pomiędzy uczestniczącymi w niej instytucjami. W roku 2011 pełniła też rolę mechanizmu konsulta-

47. W Polsce jest on koordynowany przez Krajowe Biuro UNHCR w Warszawie.

cyjnego projektowanych przez administrację państwową projektów ustaw w zakresie migracji. Na kolejnych spotkaniach Platformy dyskutowano kwestie związane z m.in. dokumentem kreującym politykę migracyjną Polski, założeniami do projektu ustawy o cudzoziemcach oraz ustawą legalizującą nielegalny pobyt cudzoziemców w Polsce. Projekt ten jest realizowany od 2010 roku przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

3.6. Obywatelstwo oraz naturalizacja

W 2012 roku weszła w życie *ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim*⁴⁸. W oparciu o przepisy rozdziału 5 ww. ustawy w dniu 15 maja 2012 roku weszły w życie regulujące przesłanki materialne oraz tryb postępowania w sprawach o przywrócenie obywatelstwa polskiego, a w dniu 15 sierpnia 2012 roku – wszystkie pozosta-

łe przepisy nowej ustawy⁴⁹. Nowa ustawa przewiduje cztery sposoby nabycia obywatelstwa polskiego, tj.: z mocy prawa⁵⁰, przez nadanie obywatelstwa polskiego, przez uznanie obywatelstwa polskiego oraz przez przywrócenie obywatelstwa polskiego.

W stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy nastąpiły dwie istotne zmiany. Z jednej strony znacznie zmodyfikowano istniejącą już kategorię uznania za obywatela polskiego i odstąpiono od uzależnienia nabycia obywatelstwa polskiego od utraty dotychczas posiadanego obywatelstwa obcego oraz wprowadzono zupełnie nową kategorię przywrócenia obywatelstwa polskiego.

Z wprowadzonej nową ustawą instytucji przywrócenia obywatelstwa polskiego w okresie od 15 maja do 31 grudnia 2012 roku do Ministra Spraw Wewnętrznych⁵¹ wpłynęło 519 wniosków o przywrócenie obywatelstwa polskiego, przy czym zdecydowana większość została złożona za pośrednictwem polskich placówek konsularnych (głównie w Kolonii, w Malmö, w Berlinie, oraz w Sztokholmie i w Monachium). W oparciu nową procedurę przywrócono obywatelstwo polskie 398 osobom.

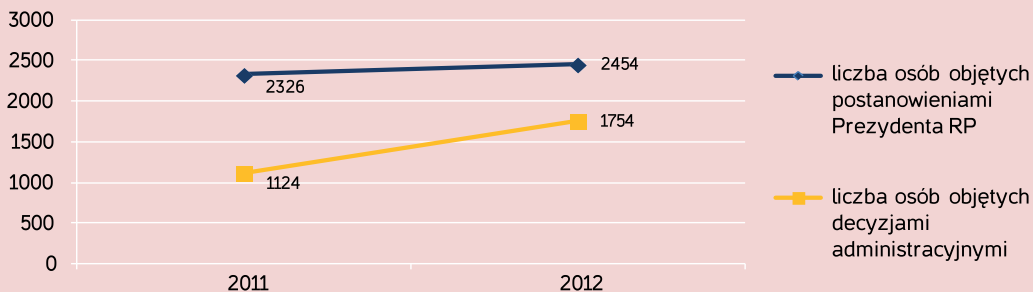
48. Dz.U. z 2012r. poz.161. *Ustawa z dnia 14 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim* została w roku 2009 zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez ówczesnego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jako ustawa niezgodna z Konstytucją. Zmiany dotyczące instytucji uznania za obywatela polskiego stały się przedmiotem skargi skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego, wzbudzając wątpliwości, co do zgodności przepisów nowej ustawy z konstytucją, a przede wszystkim z wyrażonym w niej przekonaniem, iż to nadawanie obywatelstwa polskiego przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanowi podstawowy tryb nabywania obywatelstwa, zaś instytucja uznania w kształcie proponowanym przez ustawę prowadzi do erozji tej prerogatywy prezydenckiej i zmniejsza jej rzeczywiste, praktyczne znaczenie. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż nadawanie obywatelstwa i uznanie za obywatela są dwoma istotnie różniącymi się i nie konkurencyjnymi w stosunku do siebie sposobami uzyskania obywatelstwa polskiego. Jak podkreśla Trybunał, nowa ustawa o obywatelstwie jest przejawem „otwartej wizji obywatelstwa polskiego”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „(...) ustawa z 1962 r., mimo jej wielokrotnych nowelizacji, przestała odpowiadać na wiele współczesnych wyzwań, takich jak: liczne migracje, obywatelstwo wielokrotne, częste związki małżeńskie obywateli polskich z cudzoziemcami (...), a przy tym nie rozstrzyga wielu „zaszłości historycznych”, np. kwestii obywatelstwa polskiego osób, które utraciły je niezależnie od swej woli”.

49. Krótka analiza zmian w ustawie o obywatelstwie polskim znajduje się na stronie internetowej http://www.emn.gov.pl/portal/esm/704/10185/Analiza_zmian_dotyczacych_zasad_nabywania_obywatelstwa_polskiego.html.

50. Obywatelstwo polskie z mocy prawa nabywa się tradycyjnie przede wszystkim przez urodzenie, a także przez znalezienie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdy rodzice są nieznanymi lub przez przysposobienie. Obywatelstwo przez urodzenie nabywa się także w sytuacji, gdy rodzice dziecka urodzonego w Polsce są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone. Całkowicie nowym rozwiązaniem jest natomiast możliwość nabycia obywatelstwa polskiego w wyniku przysposobienia. Dotyczy to małoletniego cudzoziemca, przysposobionego przez osobę lub osoby posiadające obywatelstwo polskie, jeżeli przysposobienie pełne nastąpiło przed ukończeniem przez niego 16 lat.

51. Decyzje w tych sprawach wydaje Minister Spraw Wewnętrznych, a wnioski składane są za pośrednictwem polskich urzędów konsularnych (osoby zamieszkałe za granicą) lub bezpośrednio do Ministra Spraw Wewnętrznych (osoby zamieszkałe w Polsce).

Wykres 2. Liczba cudzoziemców, którzy nabyli obywatelstwo polskie w latach 2011-2012 z uwagi na tryb wydania decyzji



Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Z dniem 15 sierpnia 2012 roku zaczęła natomiast obowiązywać nowa procedura nadawania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej obywatelstwa polskiego (Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może nadać obywatelstwo polskie każdemu cudzoziemcowi, na jego wniosek i bez konieczności spełniania jakichkolwiek przesłanek, ponieważ nie jest ograniczony żadnymi warunkami wydania takiej decyzji) oraz wyrażania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (zastosowanie ma postępowanie w sprawie utraty obywatelstwa polskiego), jak również procedura uznania za obywatela polskiego w trybie administracyjnym⁵². Z danych zgromadzonych w centralnym rejestrze danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego wynika, że w 2012 roku złożono 3 207 wniosków o nadanie obywatelstwa polskiego, które obejmowały 3 608 cudzoziemców (łącznie z małoletnimi, których złożone wnioski również obejmowały). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nadał obywatelstwo polskie 2 454 cudzoziemcom.

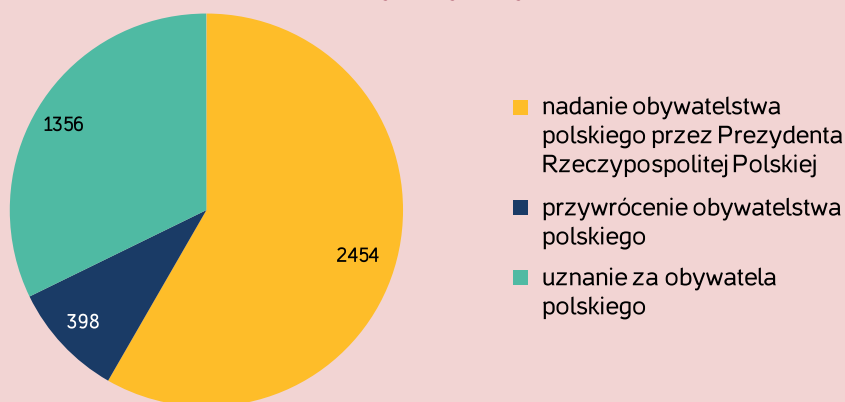
Nowa ustawa w sposób odmienny od dotychczas obowiązujących przepisów o obywatelstwie polskim, reguluje nabycie obywatelstwa polskiego przez uznanie, rozszerzając w tym zakresie kompetencje wojewody. Przyjęte w ustawie rozwiązania

powiększają krąg cudzoziemców, którzy mogą ubiegać się o obywatelstwo polskie w tym trybie i zapewniają jednolite traktowanie cudzoziemców ubiegających się o uznanie za obywatela polskiego, eliminując element uznaniowości w tym postępowaniu. W drodze uznania, o obywatelstwo polskie mogą ubiegać się cudzoziemcy, którzy w toku długoletniego pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej zintegrowali się ze społeczeństwem polskim, znają język polski, mają zapewnione mieszkanie i źródła utrzymania, respektują polski porządek prawny oraz nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa.

W tym trybie mogą nabyć obywatelstwo polskie również zamieszkujący w Polsce na podstawie określonych zezwoleń, uchodźcy, osoby bez obywatelstwa, dzieci oraz małżonkowie obywateli polskich i osoby polskiego pochodzenia. Po raz pierwszy wymogiem nabycia obywatelstwa polskiego jest warunek znajomości języka polskiego (z wyjątkiem małoletnich dzieci, których jedno z rodziców posiada już obywatelstwo polskie) potwierdzonej urzędowym poświadczeniem, o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 7 października 1999 roku o języku polskim, świadectwem ukończenia szkoły w Rzeczypospolitej Polskiej lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim.

52. Organem I instancji jest tu wojewoda, a organem II instancji Minister Spraw Wewnętrznych.

Wykres 3. Liczba cudzoziemców, którzy nabyli obywatelstwo polskie w roku 2012



Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Po 15 sierpnia 2012 roku z wnioskiem o uznanie za obywatela polskiego wystąpiło 612 cudzoziemców, wojewodowie uznali za obywateli polskich 398 osób. Jednocześnie, stosownie do wyżej wskazanego przepisu art. 66 ustawy, organy administracji (wojewodowie oraz konsulowie) nadal wydają decyzje w sprawach nabycia obywatelstwa polskiego w oparciu o dotychczas obowiązujące przepisy ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim. W 2012 roku w trybie administracyjnym (bez przywrócenia obywatelstwa polskiego) obywatelstwo polskie nabyło na podstawie przepisów ustawy z 1962 roku oraz ustawy z 2009 roku – 1 356 cudzoziemców⁵³.

W roku 2012 prowadzono również działania związane z weryfikacją obywatelskiego projektu ustawy o powrocie do Rzeczypospolitej Polskiej osób pochodzenia polskiego deportowanych i zestanych przez władze ówczesnego Związku Radzieckiego. Prowadzone uzgodnienia międzyresortowe nie spowodowały jednak wyeliminowania wszystkich rozbieżności i ostateczne wspólne stanowisko administracji publicznej nie zostało w toku roku wypracowane. Jedną z propozycji resortu spraw wewnętrznych w przedmiotowej sprawie

odnosiła się do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego uniwersalnej definicji polskiego pochodzenia, co stanowiłoby wypełnienie normy konstytucyjnej, zawartej w art. 52 ust. 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, zgodnie z którą „osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”. Ponieważ polskie pochodzenie jest okolicznością faktyczną, uznano za zasadne ujednoczenie procedury stwierdzania polskiego pochodzenia również na potrzeby wydawania Karty Polaka, czy wizy repatriacyjnej. Kolejną zaproponowana zmiana odnosiła się do sposobu finansowania gmin angażujących się w akcję repatriacyjną, poprzez objęcie w tym zakresie pomocą finansową z budżetu państwa wszystkich gmin zapraszających repatriantów oraz zmianę samej formy finansowania z dotychczasowej dotacji celowej na opłatę, z której samorządy mogłyby realizować zadania własne. W ramach proponowanych zmian znalazła się również propozycja rozszerzenia obowiązującego systemu wsparcia dla repatriantów, obejmującego częściowy zwrot kosztów podróży, zasiłek na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie, zasiłek szkolny, częściowy zwrot kosztów remontu i adaptacji lokalu mieszkalnego, aktywizację zawodową o dodatkowe świadczenia finansowe dla repatriantów dobrowolnie i z własnej ini-

53. W roku 2012 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyraził zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego w stosunku do 315 osób.

cjatywy uczestniczących w kursach języka polskiego i kursach zawodowych, których nie gwarantuje ustawa. Taka forma pomocy stanowiłaby zarówno dodatkową zachętę dla samorządów zapraszających, jak również motywowałaby samych repatriantów do nauki języka polskiego oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych niezbędnych do zapewnienia źródeł utrzymania.

W roku 2012 wydano 110 poświadczeń obywatelstwa polskiego nabytego w trybie repatriacji, na podstawie art. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji („osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej”) oraz uznano za repatrianta, w trybie art. 16 ustawy, 13 osób. Repatriantami są najczęściej osoby pochodzące z Kazachstanu i Rosji.

3.7. Zarządzanie migracjami oraz mobilnością

3.7.1 Polityka wizowa

Działania w zakresie stworzenia efektywnego systemu zarządzania migracyjnymi i polityki wizowej w roku 2012 ponownie koncentrowały się na realizacji postanowień dokumentu strategicznego „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” przyjętego przez radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku. Prowadzono prace nad przygotowaniem harmonogramu realizacji przyjętych w dokumencie rekomendacji, a w dniu 15 stycznia 2013 roku przyjęto założenia organizacyjne Zespołu do spraw obsługi zadań Ministerstwa Spraw Zagranicznych związanych z przygotowaniem planu i wdrożeniem rekomendacji ww. dokumentu. Pierwsze organizacyjne spotkanie grupy ekspertów zorganizowano 18 grudnia 2012 roku. Cele polskiej polityki wizowej analizowane są również w czasie posiedzeń gremiów roboczych Rady UE oraz

kontaktów roboczych z innymi państwami członkowskimi UE.

W chwili obecnej Rzeczpospolita Polska ma podpisane umowy o reprezentacji wizowej z następującymi państwami: Słowenia (od 2008), Słowacja, Szwecja (od 2010), Holandia (od 2010) i Estonia (od 2010). Prowadzone są też rozmowy dotyczące reprezentacji z kolejnymi państwami Strefy Schengen. Współpraca ze Słowacją w zakresie reprezentacji wizowej w Polsce w takich państwach jak Armenia (Erywań) oraz Rosji (Obwód Kaliningradzki, choć zawieszona bezterminowo) została sfinalizowana podpisaniem umowy w ww. zakresie w dniu 10 lutego 2012 roku.

W zakresie wdrażania w roku 2012 wizowego systemu informacyjnego należy wskazać, iż prace nad uruchamianiem systemu w kolejnych regionach następują zgodnie z przyjętym harmonogramem prac. Uruchomienia następowały w Libii w dniu 29 lutego 2012 roku (I region), Izraelu, Jordanii, Libanie i Syrii w dniu 10 maja 2012 roku (II region) oraz Afganistanie, Arabii Saudyjskiej, Iraku, Iranie, Katarze i Kuwejcie w dniu 2 listopada 2012 roku (III region). Od 26 października 2011 roku prowadzone były wciąż działania pilotażowe w Azerbejdżanie, Malezji oraz Armenii. Brak jest też opóźnień z wprowadzaniem obowiązku zbierania danych biometrycznych oraz przekazywania powyższych do wizowego systemu informacyjnego w pierwszych trzech regionach⁵⁴.

Jednocześnie z dniem 15 września 2012 roku zaczęła obowiązywać ratyfikowana 6 czerwca 2012 roku *umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zniesieniu opłat za wydawanie wiz krajowych*. W związku

54. Zgodnie z informacją uzyskaną z Ministerstwa Spraw Zagranicznych w roku 2012 dokonano instalacji urządzeń oraz oprogramowania w polskich ambasadach w Tel Awiwie, Ammanie, Bejrucie, Damaszku (II region) oraz w Kabulu, Rijadzie, Bagdadzie, Teheranie, Doha, Kuwejcie, Abu Dhabi (III region).

z jej postanowieniami, obywatele Ukrainy nie są już zobowiązani do wnoszenia opłat za wydanie wiz krajowych, które to dotyczą pobytów dłuższych niż trzy miesiące i krótszych niż jeden rok (wizy typu D)⁵⁵. Powyższa umowa została podpisana przez obie strony w dniu 13 czerwca 2012 roku.

Innym ważnym działaniem było realizowanie projektu „Wzmocnienie zdolności administracji ukraińskiej w efektywnej współpracy z Unią Europejską w zakresie problematyki migracji. Aspekty prawne i praktyczne współpracy między i wewnątrz instytucjonalnej”. Przedsięwzięcie to powstało w związku z realizacją przez Ukrainę zobowiązań wynikających z „Planu Działań na rzecz liberalizacji wizowej” dotyczących stworzenia na Ukrainie jednolitej bazy danych zarządzania migracjami z uwzględnieniem wprowadzenia dokumentów biometrycznych oraz stworzenia systemu weryfikacji biometrycznej i identyfikacji osobowej.

3.7.2 Zarządzanie strefą Schengen

Polska nie uczestniczy w pracach wspólnych centrów przyjmowania aplikacji wizowych (Centra Wspólnych Aplikacji Wizowych (CVAC), czyli tzw. Schengen Houses) koncentrując się na współpracy z firmami outsourcingowymi. Nie wyklucza się jednak otwarcia w przyszłości podobnych centrów, jeśli pojawi się taka potrzeba oraz zaistnieją odpowiednie warunki. W chwili obecnej polskie punkty przyjmowania wniosków wizowych (tzw. PPWW) funkcjonują na Ukrainie, w Turcji, w Rosji i Obwodzie Kaliningradzkim.

Polscy konsulowie aktywnie uczestniczą również w spotkaniach w ramach Lokalnej Współpracy Schengen w gronie przedsta-

wicieli pozostałych państw członkowskich UE oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Stanowią one forum wymiany informacji oraz standaryzacji procedur wizowych.

W tym kontekście na forum krajowym w roku 2012 trwały prace analizujące możliwość wprowadzenia istotnych zmian systemowych w obecnie wykorzystywanym modelu prowadzenia konsultacji wizowych w kraju i z zagranicą. Należy wskazać, iż system konsultacji wizowych w Polsce nie ogranicza się do konsultacji VISION, czyli wymiany komunikatów dotyczących konsultacji z państwami członkowskimi Schengen, gdyż istotnym elementem konsultacji wizowych jest także przeprowadzanie konsultacji z krajowymi organami konsultowanymi. Dodatkowo równie istotnym elementem systemu konsultacji wizowych w Polsce są konsultacje wiz Schengen i krajowych prowadzone w kraju (z krajowymi instytucjami konsultowanymi) za pośrednictwem Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Powyższe kontrole inicjowane są przez polskich konsulów.

W roku 2012 dużą uwagę poświęcano także realizacji drugiego komponentu *Zintegrowanego Zarządzania Granicami Inicjatywy Flagowej Partnerstwa Wschodniego*⁵⁶, w ramach którego Straż Graniczna podjęła tematykę poświęconą właśnie Zintegrowanemu Systemowi Zarządzania Granicami i międzynarodowej współpracy dotyczącej europejskich najlepszych praktyk w zakresie wspólnej kontroli granicznej.

3.7.3. Monitorowanie granic

Istotnymi elementami monitorowania sytuacji, a także podejmowanych przez Straż Graniczną działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i usprawnienia kontroli granicznej na granicy państwowej w roku 2012 były m.in.:

55. Szczegółowe informacje dotyczące nowych rozwiązań w ruchu wizowym między Polską a Ukrainą znajdują Państwo w notce pod adresem: http://www.emn.gov.pl/portal/esm/704/9319/Polska_znosi_oplaty_za_wydawanie_wiz_krajowych_obywatelom_Ukrainy.html.

56. Komponent ten, tzn. Eastern Partnership - IBM FIT (Flagship Initiative), wdrażany jest przez ICMPD.

- podjęcie decyzji o wprowadzeniu w okresie od 4 czerwca 2012 roku do 1 lipca 2012 roku tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych (*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 maja 2012 roku w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną*, Dz.U. z dnia 22 maja 2012 roku, poz. 566). Powyższe nastąpiło w związku z organizacją przez Polskę oraz Ukrainę finałów Mistrzostw

Począwszy od dnia 15 września 2012 obywatele Ukrainy nie są już zobowiązani do wnoszenia opłat za wydanie wiz krajowych do Polski

Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. W następstwie tej decyzji Straż Graniczna przygotowała plan tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych oraz opracowano ramowe wytyczne uzupełniające plan;

- uruchomienie podczas trwania finałów Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 tzw. „pasów EURO” dla kibiców i uczestników tego wydarzenia na bazie funkcjonującego w przejściu Korczowa i tworzonych w innych przejściach „zielonych korytarzy” dla podróżnych deklarujących „nic do oclenia”. Głównym celem przygotowanych „pasów EURO” było przyspieszenie dokonywania odprawy na granicy z Ukrainą;
- zapewnienie w przejściach granicznych płynności ruchu granicznego i bezpieczeństwa „granicy zielonej” na ze-

wnętrznej granicy Unii Europejskiej, w szczególności z Ukrainą poprzez zoptymalizowanie systemu odprawy granicznej oraz wzmocnienie obsady kadrowej⁵⁷;

- prowadzenie na bieżąco wizytacji w ramach merytorycznego nadzoru Straży Granicznej nad sposobem realizacji zadań służbowych w wybranych przejściach granicznych, na podstawie których opracowywane są zalecenia/wytyczne w celu usprawnienia procesów kontroli granicznych i zapewnienia właściwego poziomu zabezpieczenia granic zewnętrznych (w tym np. właściwa separacja ruchu w przejściach lotniczych);

57. Integralną częścią składową wzmocnionej obsady kadrowej przejść granicznych jest także właściwie przeszkolona kadra. W tym celu Straż Graniczna samodzielnie oraz we współpracy z pozostałymi instytucjami (resortem spraw wewnętrznych, Urzędem do Spraw Cudzoziemców, wojewodami, Policją, Państwową Inspekcją Pracy, resortem pracy i polityki społecznej) organizuje cyklicznie szkolenia funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz innych pracowników wskazanych służb i instytucji publicznych. Tematami szkoleń są takie zagadnienia jak: Opracowanie podręcznika najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia rozpoznania migracyjnego i mapy cudzoziemców, Weryfikacja autentyczności dokumentów publicznych wydawanych cudzoziemcom, Rozpoznanie migracyjne z uwzględnieniem rozpoznania granicznego, Postępowanie administracyjne związane z wydalaniem cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prowadzone przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz innych instytucji, Podstawowe wiadomości z zakresu postępowań administracyjnych związanych z wydalaniem cudzoziemców z terytorium Polski, Podstawy przeprowadzania weryfikacji dokumentów cudzoziemców pod kątem ich autentyczności oraz sposoby ustalania tożsamości, Kształtowanie i doskonalenie kompetencji międzykulturowych, Społeczno-kulturowa identyfikacja zjawiska handlu ludźmi, Społeczno – kulturowa identyfikacja cudzoziemców z poszczególnych regionów pochodzenia migrantów, Strategie komunikowania się z cudzoziemcami oraz warsztaty z zakresu kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i wiele innych. Szkolenia te przygotowywane są przede wszystkim przez trzy duże ośrodki szkoleń Straży Granicznej, tzn. Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie (<http://www.cos.strazgraniczna.pl>), Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie (<http://www.cs.strazgraniczna.pl>) oraz Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu (<http://www.oss.strazgraniczna.pl>).

- włączenie się Straży Granicznej we współdziałanie w ramach Sieci Narodowych Punktów Kontaktowych OBWE ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Granicami⁵⁸.

Z powyższego zestawienia widać, iż wiele działań związanych z monitorowaniem sytuacji na granicy państwowej związanych było z organizowaniem przez Polskę oraz Ukrainę w okresie od 4 czerwca 2012 roku do 1 lipca 2012 roku finałów Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA. Oprócz wskazanych działań na czas trwania EURO 2012 oddelegowano funkcjonariuszy Straży Granicznej z ośrodków szkoleniowych do wykonywanych działań na granicy państwowej i w celu zapewnienia bezpieczeństwa ochrony szlaków komunikacyjnych. Dodatkowi funkcjonariusze Straży Granicznej byli także oddelegowywani do pełnienia służby w charakterze punktu kontaktowego Straży Granicznej w Policijnym Centrum Dowodzenia w Legionowie.

W celu lepszej koordynacji poszczególnych typów kontroli granicznych oraz zwiększenia przepustowości przejść granicznych w drogowych przejściach granicznych w Gronowie-Mamonowie, Kuźnicy, Bobrownikach, Terespolu, Hrebennem, Krościenku i Dorohusku zainstalowano elektroniczne podświetlane tablice (ekrany LED), które nakierowują podróżnych na właściwe pasy ruchu.

Równocześnie Straż Graniczna podejmuje szereg działań ukierunkowanych na usprawnienie procedur związanych z odprawą graniczną. Jednym z nich jest wprowadzenie w drogowych przejściach granicznych na kierunkach wjazdowych technologii ONE STOP, polegającej na dokonywaniu kontroli granicznej i odprawy celnej osób i pojazdów przekraczających granicę przy jednym zatrzymaniu pojazdu.

58. Straż Graniczna uczestniczyła w spotkaniu Sieci NPK w Wiedniu (30-31.10.2012), które w części poświęcone było wyzwaniom w zakresie migracji oraz deportacji i readmisji.

Innym mechanizmem są działające w większości drogowych przejść granicznych, na kierunku wjazdowym do Polski tzw.: „zielone pasy”, przeznaczone dla podróżnych, którzy nie deklarują towarów do kontroli celnej. Odprawy graniczne dokonywane są w tych przejściach w pełnym zakresie, zaś kontrola celna dokonywana jest w sposób wyrywkowy na podstawie ryzyka. Natomiast idea „zielonych korytarzy” opiera się na takiej organizacji ruchu, w której podróżny obiera pas „nic do zgłoszenia” już w chwili wjazdu na teren przejścia granicznego po stronie sąsiedniej, bez możliwości zmiany pasa, aż do chwili zakończenia kontroli celnej po stronie polskiej⁵⁹. Działania te prowadzone są w porozumieniu ze Służbą Celną.

Opisane powyżej procedury odpraw granicznych nie skutkowały osłabieniem bezpieczeństwa granic. Sam fakt intensyfikacji działań na granicy (m.in. wzmocnienie obsady przejść, większa liczba patroli na granicy „zielonej”, wsparcie w ramach finałów mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012 i wsparcie Żandarmerii Wojskowej) miał skutek prewencyjny. Zaobserwowano znaczny spadek aktywności drobnych przemytników (tzw. „mrówek”) oraz osób zajmujących się przestępczością graniczną na większą skalę. Na potrzeby ww. wydarzenia przygotowano również ulotki informacyjne w języku polskim, rosyjskim, angielskim oraz niemieckim.

3.7.4 Agencja Frontex

W przypadku Polski instytucją właściwą do realizacji w porozumieniu z Agencją Frontex różnych zadań z zakresu zarządzania

59. Od 17 grudnia 2012 roku funkcjonariusze Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej i Służby Celnej realizują w przejściu granicznym w Korczowej pilotażowy projekt FORECASTER, którego celem jest zwiększenie przepustowości przejść granicznych. Nowe rozwiązania stosowane będą na dwóch pasach odpraw w ramach tzw. „zielonego korytarza”. Osoby wybierające ten pas do przekroczenia granicy deklarują, że nie posiadają towarów podlegających obowiązkowi zgłoszenia celnego, zaś kontrola celna odbywa się na podstawie analizy ryzyka.

i monitorowania przepływami migracyjnymi przez odcinek zewnętrznej granicy UE będący również granicą państwową Polski jest Straż Graniczna.

W związku z finałami Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 zorganizowana została Wspólna operacja EURO CUP 2012. Operacja ta odbyła się w terminie: 3 czerwca – 3 lipca 2012 roku i była koordynowana przez Agencję Frontex. Głównym jej celem było wzmocnienie środków bezpieczeństwa granic w trakcie rozgrywek piłkarskich, poprzez realizację wspólnych przedsięwzięć operacyjnych w ścisłej współpracy Agencji Frontex z Polską i Ukrainą. W ramach operacji wsparcie w ochronie granic zewnętrznych zapewnili też funkcjonariusze służb granicznych z innych krajów UE oraz obserwatorzy z państw trzecich. W operacji uczestniczy-

W ramach współpracy z agencją Frontex kilkudziesięciu funkcjonariuszy Straży Granicznej patrolowało granicę grecko-turecką i bułgarsko-turecką

ło w charakterze zagranicznych sił wsparcia 106 funkcjonariuszy służb granicznych z 24 państw członkowskich UE oraz 8 funkcjonariuszy z krajów trzecich w charakterze obserwatora.

W ramach współpracy Frontex z krajami trzecimi, Straż Graniczna wzięła udział w Projekcie Punkty Koordynacyjne 2012 (Coordination Points 2012), którego celem jest stworzenie, dodatkowego w stosunku do Punktów Ogniskowych na zewnętrznej granicy UE, pierścienia punktów dostarczającego wyprzedzające informacje dla ana-

lizy ryzyka i zagrożeń. Realizacja projektu polega na przyjmowaniu obserwatorów z państw trzecich w Punktach Ogniskowych (Focal Points) utworzonych na granicach zewnętrznych państw członkowskich, a następnie wspieraniu ich przez funkcjonariuszy państw członkowskich delegowanych do służby w ich krajach w prowadzeniu Punktów Koordynacyjnych będących odpowiednikami europejskich Punktów Ogniskowych. Dodatkowym celem programu jest wymiana doświadczeń oraz dzielenie się wiedzą i spostrzeżeniami dotyczącymi pracy w przejściach granicznych⁶⁰.

Ponadto w roku 2012 polska Straż Graniczna uczestniczyła w wielu działaniach koordynowanych przez Agencję Frontex, wśród nich wskazać należy:

- **Program POSEIDON** (Wspólna Operacja POSEIDON 2011 oraz 2012), którego celem była w danym okresie ochrona granicy grecko-tureckiej i bułgarsko-tureckiej przed nielegalnym napływem cudzoziemców. W operacji lądowej, polegającej głównie na patrolowaniu granicy udział wzięło kilkudziesięciu (64) funkcjonariuszy Straży Granicznej⁶¹. W komponencie morskim programu udział wzięło 6 funkcjonariuszy będąc wsparciem w trakcie kontroli ruchu granicznego.
- **Wspólna Operacja AENEAS 2011** – przedłużenie operacji ukierunkowanej na ograniczenie napływu nielegalnych migrantów z południowego i wschod-

60. W roku 2012 do Punktu Ogniskowego w Korczowej przyjechało dwóch obserwatorów z Ukrainy i Mołdowy (okres pobytu to 3 miesiące), natomiast funkcjonariusz Placówki Straży Granicznej w Korczowej przebywał przez okres 1 miesiąca w Mołdowie.

61. W tym 40 operatorów przewoźnej jednostki nadzoru, 12 wchodzących w skład załogi helikoptera, 6 wchodzących w skład mobilnych zespołów wsparcia, 6 wchodzących w skład patroli z kamerami termowizyjnymi. Ponadto Straż Graniczna wyposażona była w przewoźną jednostkę nadzoru przez okres 10 miesięcy, 1 samochód patrolowy przez okres 3 miesięcy, 1 kamerę termowizyjną przez okres 6 miesięcy, 1 helikopter przez okres 1 miesiąca.

niego wybrzeża Morza Śródziemnego, Azji i Bliskiego Wschodu. W operacji udział wzięł samolot Straży Granicznej wraz z załogą (przez okres jednego miesiąca) wykonując loty patrolowe.

- **Wspólna Operacja HERMES 2012** realizowana w celu ograniczenia napływu nielegalnych migrantów do Włoch głównie z Tunezji i Libii. Do operacji dedykowano samolot Straży Granicznej wraz z załogą (przez okres jednego miesiąca) wykonując loty patrolowe.
- **Wspólna Operacja NEPTUNE 2012**, której celem jest ochrona odcinka zewnętrznej granicy UE odcinka przed napływem nielegalnych migrantów z Bałkanów Wschodnich i Bliskiego Wschodu⁶². Z ramienia Straży Granicznej w operacji na granicy słoweńsko-chorwackiej uczestniczyło dwóch funkcjonariuszy wykonujących działania z zakresu kontroli ruchu granicznego.
- **Wspólna Operacja FOCAL POINTS granice lądowe 2011** – przedłużenie oraz Wspólna Operacja FOCAL POINTS granice lądowe 2012. W działaniach operacyjnych w punktach ogniskowych udział wzięło ogółem 4 funkcjonariuszy Straży Granicznej na granicy węgiersko-serbskiej, jeden funkcjonariusz na granicy węgiersko-chorwackiej, jeden na granicy słoweńsko-chorwackiej oraz jeden na granicy grecko-albańskiej.
- **Wspólna Operacja FOCAL POINTS ABS 2011** – przedłużenie. Celem projektu jest koordynowanie w jak najlepszy sposób wspólnych przedsięwzięć na granicach lądowych i lotniczych oraz podniesienie wysiłków mających na celu zabezpieczenie zewnętrznych granic UE, jak również wypracowanie standardowych procedur dotyczących realizacji wspólnych operacji. Działania

operacyjne polegają na stałej lub doraźnej obecności oddelegowanych funkcjonariuszy z państw członkowskich UE i systematyczne raportowanie podczas trwania całej operacji. Straż Graniczna zaangażowana była w 2012 roku do koordynacji operacji w części dot. przedsięwzięć zlokalizowanych jedynie na granicach lotniczych.

- **Projekt ATTICA 2012** (realizowany na odcinkach granicy grecko-tureckiej i bułgarsko-tureckiej). W ramach projektu Straż Graniczna oddelegowała 4 funkcjonariuszy na jednomiesięczne misje specjalistów ds. screeningu, czyli wywiadów z cudzoziemcami, którzy przekroczyli lub usiłowali przekroczyć granicę wbrew przepisom, w celu ustalenia ich narodowości.

62. Działania miały miejsce na odcinku granicy słoweńsko-chorwackiej, węgiersko-serbskiej, rumuńsko-bułgarsko-serbskiej oraz grecko-albańskiej.

4 Nielegalna migracja i powroty cudzoziemców



4.1. Nielegalna migracja

Sytuacja migracyjna Polski w zakresie nielegalnej migracji w roku 2012 zasadniczo nie uległa zmianie, i to pomimo zaistnieniu kilku wydarzeń mogących mieć istotny wpływ na wielkość ww. zjawiska (np. współorganizacja z Ukrainą finałów mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012, czy też zmiana podejścia władz Białorusi do problemu kontroli przepływów migracyjnych, o czym w dalszej części rozdziału). Straż Graniczna, czyli organ odpowiedzialny za prowadzenie działań w zakresie zapobiegania nielegalnej migracji na terytorium Polski, zidentyfikowała osiem głównych zagrożeń w obszarze nielegalnej migracji w roku 2012. Wskazano m.in.:

- 1) **naruszenie zasad wjazdu na terytorium Polski** - ujawnione przez Straż Graniczną w roku 2012 przypadki nielegalnej migracji wskazują, iż większość z nich miała charakter zorganizowany i odbywała się z zaangażowaniem osób trzecich, w tym grup przestępczych. Wzmocniona działalność grup przestępczych organizujących przerzuty osób obserwowana była w szczególności na polsko-białoruskim odcinku granicy. Grupy te w sposób bardzo dynamiczny reagowały na zaistniałą zmianę sytuacji i możliwości przerzutu z wykorzystaniem ww. kanału, co było następstwem rozszerzenia sankcji unijnych nałożonych na Białoruś

w połowie 2012 roku. W konsekwencji służby graniczne Białorusi zmieniły priorytety w zakresie ochrony granic z krajami UE, tj. skupiły się na kontroli ruchu wjazdowego na Białoruś, dopuszczając praktycznie do braku kontroli na kierunku wyjazdowym. Sytuacja ta była czymś wyjątkowym i miała znaczący wpływ na natężenie oraz pojawienie się nowych zjawisk notowanych na granicy polsko – białoruskiej w odniesieniu do nielegalnych przekroczeń granicy państwowej na tzw. „zielonych” odcinkach granic. Odcinek ten charakteryzował się najwyższą dynamiką wzrostu wskaźników obrazujących presję migracyjną oraz wysokim poziomem zagrożenia nielegalną migracją w porównaniu do pozostałych odcinków granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Najczęściej sprawcami nielegalnych przekroczeń na kierunku do Polski z Białorusi byli obywatele: Afganistanu, Wietnamu, Rosji i Gruzji;

- 2) **nadużycia procedury abolicyjnej**⁶³ – W proceder wykorzystywania przepisów ustawy umożliwiającej legalizację pobytu cudzoziemców o nieuregulowanym statusie pobytowym w Polsce zaangażowane były osoby trzecie, w tym również i obywatele Polski, oferujący pośrednictwo w kolejnych etapach procedury regularizacyjnej lub też dostarczający dokumenty mające

63. Szerzej w dalszej części rozdziału.

na celu uwiarygodnić przebywanie osób na terenie Polski w wymaganym ustawą z dnia 28 lipca 2011 roku o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach czasie (historie choroby i inne dokumenty medyczne). Modus operandi, w tym również tzw. „turystyki abolicyjnej” cudzoziemców, polegał na usiłowaniu wprowadzenia w błąd urzędników weryfikujących wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt na czas oznaczony w trybie abolicji poprzez udzielanie fałszywych informacji o wieloletnim, nieprzerwanym pobycie na terytorium Polski⁶⁴;

- 3) **nadużycia wizowe** – w roku 2012 odnotowano nasilenie procederu wykorzystywania przez obywateli państw trzecich polskich wiz w celu innym niż deklarowany, co nadal stanowiło jedno z głównych zagrożeń dla systemu ochrony granicy państwowej Polski. Najwięcej tego rodzaju przypadków odnotowano w odniesieniu do obywateli Ukrainy, Białorusi a także, choć w znacznie mniejszym stopniu m.in. obywateli Gruzji, Rosji, Uzbekistanu, Mołdowy, Mongolii, Kirgistanu, Indii oraz Iraku.

Ujawnione przez Straż Graniczną przypadki dotyczyły głównie wiz wydanych w polskich placówkach dyplomatycznych we Lwowie, Łucku, Winnicy, Mińsku, Charkowie, Grodnie, Kijowie, Odessie i Brześciu, w celu wykonywania pracy (zwłaszcza wizy krajowe o kategorii „D05”), prowadzenia działalności gospodarczej, odwiedzin, prowadzenia działal-

ności kulturalnej lub udziału w konferencjach oraz turystycznym.

Wyłudzenie wiz najczęściej odbywało się przy wykorzystaniu systemu pośredników (m.in. osoby powiązane z polskimi podmiotami gospodarczymi, firmy pośredniczące w zatrudnianiu cudzoziemców w Polsce - zwłaszcza ukraińskie, agencje turystyczne, grupy przestępcze) i było niejednokrotnie związane z tzw. zjawiska visa shopping;

- 4) **nadużywanie procedur związanych z nadaniem statusu uchodźcy** – instytucja ochrony międzynarodowej w postaci prawa do ubiegania się o status uchodźcy nadal była nadużywana w celu legalizowania pobytu w Polsce. Należy jednak podkreślić, iż w większości przypadków osoby starające się o nadanie statusu uchodźcy traktowały pobyt w Polsce jako tymczasowy, na trasie ich podróży do gwarantujących m.in. dostęp do wyższych świadczeń socjalnych oraz posiadających znaczne diaspory migracyjne innych państw członkowskich UE.

Zjawisko nadużywania procedury uchodźczej w Polsce dotyczyło głównie obywateli Rosji narodowości czeczeńskiej oraz obywateli Gruzji, którzy składali wnioski o nadanie statusu uchodźcy jedynie w celu uzyskania prawa wjazdu do Polski, a następnie podejmowali próby nielegalnej migracji do innych krajów UE;

- 5) **ryzyko fałszerstwa dokumentów podróży i pobytowych** – w 2012 roku nadal notowano przypadki posługiwania się w procederze nielegalnej migracji fałszywymi dokumentami, których wysoki poziom zabezpieczeń niejednokrotnie wymagał wykorzystania w procesie fałszowania zaawansowanych i kosztownych technologii, powodując zaangażowanie w proceder grup przestępczych. Próby wjazdu do Polski na podstawie sfałszowanych dokumentów odnotowano głównie na granicy z Ukrainą oraz

64. Z informacji Straży Granicznej wynika, iż cudzoziemcy zazwyczaj nie znali podstawowych zwrotów z języka polskiego i nie byli w stanie odpowiedzieć adresów zamieszkania oraz odpowiadać na pytania urzędników. Posługiwali się natomiast komunikatywnie językiem hiszpańskim, francuskim, angielskim lub włoskim.

w lotniczych przejściach granicznych, przy czym należy wskazać na wzrost tego typu przypadków w szczególności wśród obywateli Syrii notowanych licznie w porcie lotniczym Warszawa-Okęcie;

- 6) **ryzyko nadużyć w obszarze zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Polski** – na wysokim poziomie utrzymywało się ryzyko nielegalnej migracji pod pozorem podjęcia pracy na terytorium Polski oraz nielegalnego podejmowania pracy przez cudzoziemców. Skalę nadużyć w tym obszarze w minionym roku determinowała liczba uchylonych zezwoleń na pracę. Najwięcej zezwoleń uchylano obywatelom Ukrainy, Chin (nie uwzględniając Tajwanu), Uzbekistanu, Białorusi i Turcji⁶⁵.

Branża handlowa, zatrudnianie cudzoziemców w gospodarstwach domowych oraz przetwórstwo przemysłowe, stanowiły główne sektory gospodarcze, w których Straż Graniczna oraz Państwowa Inspekcja Pracy odnotowywały nadużycia związane z wyłudzeniem wiz pracowniczych, podejmowaniem nielegalnej pracy oraz naruszeniami przepisów w zakresie zatrudnienia cudzoziemców;

- 7) **zawieranie fikcyjnych związków małżeńskich** – nadal utrzymywało się zagrożenie związane z zawieraniem fikcyjnych związków małżeńskich przez obywateli państw trzecich z obywatelami Polski w zamian za korzyści finansowe, celem zalegalizowania pobytu w Polsce. Przedmiotowy proceder dotyczył głównie obywateli Ukrainy, Jemenu, Senegal, Nigerii, Egiptu, Maroka, Armenii, Serbii, Bangladeszu, Turcji, Tunezji, Peru oraz Wietnamu. W dalszym ciągu stanowił on znaczne źródło dochodu, za-

równy dla organizatorów, jak i obywateli Polski biorących w nim udział;

- 8) **podejmowane fikcyjnej nauki** – szerszemu otwarciu rynku edukacyjnego w Polsce na studentów z krajów trzecich towarzyszył wzrost liczby cudzoziemców starających się, przy wykorzystaniu procedur przewidzianych dla studentów, o wjazd na terytorium Polski w celu innym niż odbywanie nauki. Należy podkreślić, że proceder ten dotyczył najczęściej uczelni niepaństwowych. Ujawnione przypadki dotyczyły obywateli Nigerii, Chin, Indii, Libanu, Rosji, Turcji, Ukrainy i Białorusi. Natomiast odnotowane podczas kontroli granicznej przypadki nadużycia procedury wizowej w celu podjęcia szkolenia, występowały głównie pośród obywateli Ukrainy oraz Białorusi.

W celu ograniczenia wystąpienia powyżej wskazanych zagrożeń Straż Graniczna, wykonywała następujące czynności na rzecz wszystkich cudzoziemców pochodzących z państw trzecich:

- kontrola graniczna w lotniczych przejściach granicznych na kierunkach „non Schengen” oraz typowanie do kontroli na kierunkach „Schengen”,
- prowadzenie kontroli legalności pobytu na terytorium Polski,
- prowadzenie kontroli legalności zatrudnienia, powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców na terytorium Polski⁶⁶,
- przeprowadzanie wywiadów środowiskowych,

65. Informacja dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (www.mpipsp.gov.pl; analizy i raporty; cudzoziemcy pracujący w Polsce-statystyki).

66. Powyższe czynności prowadzone są samodzielnie i we współpracy z Państwową Inspekcją Pracy.

- udzielanie wsparcia organom prowadzącym postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE.

Z uwagi na transgraniczny charakter działalności przestępczej związanej z organizowaniem nielegalnej migracji, w celu zmniejszenia ryzyka z tym związanego, Straż Graniczna prowadzi przede wszystkim działania na arenie międzynarodowej. Współpraca w zakresie operacyjno – śledczym pomiędzy Strażą Graniczną Rzeczypospolitej Polskiej i właściwymi organami ścigania innych krajów realizowana jest m.in. w oparciu o zawarte międzynarodowe umowy dwustronne o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz podpisane porozumienia między szefami służb poszczególnych państw dotyczące współpracy operacyjnej, które szczegółowo określają organy właściwe do prowadzenia współpracy operacyjnej w zakresie zwalczania przestępczości międzynarodowej, stanowiąc jednocześnie ułatwienie w planowaniu i realizacji wspólnych działań.

Ww. współpraca realizowana jest również poprzez sieć Oficerów Łącznikowych Straży Granicznej i Policji działających przy polskich placówkach dyplomatycznych za granicą oraz sieć Oficerów Łącznikowych organów ścigania innych państw przy placówkach dyplomatycznych akredytowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotowa współpraca prowadzona jest m.in. w zakresie bieżącej realizacji wniosków dotyczących m.in. procederu nielegalnej migracji i często towarzyszącemu temu zjawisku handlu ludźmi, ale również przemytu środków odurzających i substancji psychotropowych oraz towarów akcyzowych, czy fałszerstw dokumentów (w szczególności dokonywania sprawdzeń osób i pojazdów zaangażowanych w wyżej wymienioną działalność przestępczą). Wspólne działania realizowane są przede wszystkim poprzez organizację spotkań oraz wymianę informacji.

Na podstawie *Decyzji Rady Unii Europejskiej 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji Europol* realizowana jest również za pośrednictwem Krajowego Biura Łącznikowego Europolu, umieszczonego w Biurze Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji współpraca partnerska z Europolem⁶⁷. Jej przedmiotem jest wzajemna wymiana informacji nt. osób i zorganizowanych grup przestępczych zaangażowanych w m.in. proceder nielegalnej migracji i handlu ludźmi, ale również przemytu środków odurzających i substancji psychotropowych oraz towarów akcyzowych, czy fałszerstwa dokumentów; dokonywanie sprawdzeń osób, pojazdów i dokumentów w krajowych bazach danych oraz bazach danych Europolu. Realizacja wniosków przekazywanych za pośrednictwem Krajowego Biura Łącznikowego Europolu odbywa się poprzez:

- dokonywanie sprawdzeń w Systemie Informacyjnym Europolu (EIS), zawierającym szczegółowe dane w zakresie: popełnionych przestępstw; jednostek prowadzących sprawy; danych osobowych, aliasów, płci, narodowości oraz dostępnych próbek DNA sprawców przestępstw; instytucji; rozpoznanych grup przestępczych; pojazdów mających związek z przestępczą działalnością; sfalszowanych środków płatniczych; kart płatniczych; kont bankowych oraz podejrzanych transakcji bankowych; skradzionego sprzętu elektronicznego; środków komunikacji; zatrzymanych środków odurzających i substancji psychotropowych oraz prekursorów; zatrzymanej broni palnej i materiałów wybuchowych;
- kierowanie zapytań do Oficerów Łącznikowych Państw Członkowskich Europolu, celem dokonania sprawdzeń w krajowych bazach danych;

67. Warto również zauważyć delegowanie Oficera Łącznikowego Straży Granicznej do Europolu (od kwietnia 2012 roku), co służy rozwojowi współpracy i lepszej koordynacji współdziałania służb policyjno-granicznych w zwalczaniu zorganizowanej nielegalnej migracji.

- spotkania operacyjne;
- uczestnictwo w analitycznych plikach roboczych⁶⁸.

Straż Graniczna prowadzi również, za pośrednictwem Krajowego Biura Łącznikowego Interpolu, umieszczonego w Biurze Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji, współpracę partnerską z Interpolem, której przedmiotem jest wzajemna wymiana informacji przede wszystkim z krajami trzecimi nt osób i zorganizowanych grup przestępczych zaangażowanych w proceder nielegalnej migracji i handlu ludźmi oraz przemytu środków odurzających i substancji psychotropowych oraz towarów akcyzowych, czy fałszerstwa dokumentów, dokonywanie sprawdzeń osób, pojazdów i dokumentów w krajowych bazach danych oraz bazach danych Interpolu.

Straż Graniczna uczestniczy w działaniach podejmowanych przez Misję Szkoleniowo-Doradcą Komisji Europejskiej dla Mołdawy i Ukrainy (EUBAM)⁶⁹, ustanowioną w celu zapewnienia wysokiej efektywności i standardów czynności realizowanych przez służby graniczne Mołdawii i Ukrainy poprzez doradztwo, przekazywanie dobrych praktyk, nabytych doświadczeń i udzielanie wsparcia technicznego w obszarze harmonizacji procedur i standardów zarządzania granicami z obowiązującymi w UE. Corocznie przed-

stawiciele EUBAMU organizują operacje graniczne, których celem jest:

- rozwój analiz ryzyka i wykorzystanie podejścia dochodzeniowo-śledczego do planowania i przygotowania działań operacyjnych,
- zintensyfikowanie działań wykonawczych śledczych w obszarze przeciwdziałania i zwalczania przestępczości granicznej poprzez poprawę działań operacyjnych na lądzie i niwelowanie luk w identyfikacji kluczowych celów,
- zapewnienie współpracy wewnątrzagencji, międzyagencji i międzynarodowej.

Straż Graniczna uczestniczy również w działaniach w ramach projektów realizowanych na rzecz krajów trzecich, które służyć mogą zmianom prawno-instytucjonalnym w tych krajach w zakresie migracji i azylu. W 2012 roku krajowi eksperci uczestniczyli w szeregu projektów realizowanych we współpracy z TAIEX, ICMPD, IOM, w ramach Polskiej Pomocy Rozwojowej i projektach twinningowych, z których na szczególną uwagę w tym kontekście zastępuje:

- uruchomiony projekt Komisji Europejskiej „EuroMed Migration III” koordynowany przez ICMPD, którego celem jest rozwój współpracy w kwestiach migracji pomiędzy krajami południowymi wchodzącymi w skład Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa South tj.: Algierią, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Libią, Marokiem, Palestyną, Tunezją (i Syrią);
- projekt „Wzmocnienie potencjału Służb Granicznych Republiki Mołdawii w aspekcie bezpieczeństwa publicznego i zarządzania granicami” realizowany w ramach Polskiej Pomocy Rozwojowej 2012. Celem projektu było wsparcie Służby Granicznej Mołdawii na drodze przekształcania w nowoczesną formację typu policyjnego, obejmujące wdrożenie

68. Uczestnictwo w analitycznych plikach roboczych umożliwiające dostęp do danych zebranych w bazach danych EUROPOLU pozwala, w przypadku zbieżności podmiotowo - przedmiotowej, na uczestnictwo Straży Granicznej we wspólnych operacjach oraz wspólnych zespołach śledczych prowadzonych pod auspicjami Europolu, realizowanych przez przedstawicieli organów ścigania państw członkowskich UE należących do poszczególnych plików. Zasady funkcjonowania plików AWF reguluje Decyzja Rady 2009/936/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie przyjęcia przepisów wykonawczych dotyczących plików roboczych do celów analizy stosowanych przez Europol - (L 325/14).

69. Misja EUBAM została powołana na wspólną prośbę prezydentów Mołdawy i Ukrainy i ustanowiona przez Komisję Europejską w drodze podpisania Memorandum of Understanding pomiędzy Komisją a rządami Ukrainy i Mołdawy.

struktury organizacyjnej zgodnie ze standardami UE oraz wprowadzenie założeń zintegrowanego zarządzania granicami;

- projekt twinningowy „Wzmacnianie państwowych służb migracyjnych w zarządzaniu migracjami w Armenii” przygotowany przez Szwedzką Służbę Migracyjną we współpracy z polskim resortem spraw wewnętrznych i realizowany ramach Partnerstwa na rzecz mobilności UE-Armenia. W ramach tego projektu ekspert Straży Granicznej dokonał m.in. analizy armeńskiego prawa w zakresie zwalczania nielegalnej migracji;
- projekt finansowany przez IOM na rzecz rozszerzenia działalności Centrum Kynologicznego Państwowej Służby Granicznej Ukrainy o nowe dyscypliny związane ze wspólną kontrolą graniczną i zwalczaniem przestępczości granicznej, w tym nielegalnej migracji. Straż Graniczna została poproszona o pomoc w takich kwestiach jak: tworzenie ośrodka, ustalenie priorytetów, wskazanie niezbędnej bazy logistycznej, oraz niezbędnej dokumentacji itp.;
- projekt finansowany w ramach programu Export Control and Related Border Security Assistance (EXBS) Departamentu Stanu USA w ramach którego Straż Graniczna przekazywała swoją wiedzę i doświadczenia służbom granicznych państw bałkańskich m.in. w zakresie tworzenie analiz ryzyka i zagrożeń według standardów UE oraz kwestii IBM;
- projekt “Support to Implementation of EU Readmission Agreements with the Republic of Moldova, the Russian Federation and Ukraine: Facilitation of Assisted Voluntary Return and Reintegration (SIREADA)”;
- projekt „Wsparcie władz Gruzji we wdrażaniu umowy o readmisji” stanowiący pomoc władzom Gruzji w przeprowadzeniu powrotów obywateli gruzińskich.

Projekt współrealizowany przez resort spraw wewnętrznych oraz Straż Graniczną, która uczestniczyła w ocenie realizacji umowy o readmisji UE-Gruzja oraz we wsparciu tworzenia oprogramowania wspomagającego realizację wniosków o readmisję;

- projekt „Inicjatywa Celowa Procesu Praskiego – projekt polityczny dot. nielegalnej migracji”. Beneficjenci: państwa Partnerstwa Wschodniego, Bałkanów Zachodnich, Rosja i Turcja. Jego celem jest wzmocnienie zdolności przeciwdziałania nielegalnej migracji państw partycypujących w projekcie poprzez wymianę doświadczeń w zakresie procesu negocjacji porozumień o readmisji i organizacji powrotów (dobrowolnych i przymusowych).

Straż Graniczna prowadziła w szczególności następujące czynności wspierające przeciwdziałanie nielegalnej migracji cudzoziemców:

- w dniu 31 stycznia 2012 roku w Komen-dzie Głównej Straży Granicznej zorganizowano spotkanie przedstawicieli wybranych placówek dyplomatycznych państw trzecich w Polsce (kraje Partnerstwa Wschodniego, czyli Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Republiki Białorusi, Gruzji, Republiki Mołdowy, Ukrainy, oraz Republiki Federacji Rosyjskiej, Republiki Kazachstanu, Uzbekistanu). Celem wizyty było omówienie i podsumowanie dotychczasowej współpracy oraz wzmocnienie współdziałania z przedstawicielstwami dyplomatycznymi w zakresie weryfikacji tożsamości obywateli państw trzecich i wydawania dokumentów umożliwiających powrót do kraju pochodzenia. Zorganizowane spotkanie było doskonałą platformą wymiany doświadczeń. Ponadto stworzyło możliwość zaprezentowania nowych metod związanych z weryfikacją tożsamości nieudokumentowanych cudzoziemców wykorzystywanych przez Straż Graniczną oraz zapoznania przedstawicieli

placówek dyplomatycznych z aktualnie obowiązującymi przepisami dotyczącymi cudzoziemców,

- w dniu 18 stycznia 2012 roku Straż Graniczna zorganizowała wizytę konsula Rwandy, której celem było przeprowadzenie wywiadu konsularnego z cudzoziemcem deklarującym obywatelstwo rwandyjskie oraz omówienie współpracy dotyczącej identyfikacji cudzoziemców deklarujących obywatelstwo Republiki Rwandy, którzy przebywają w ośrodkach detencyjnych Straży Granicznej. W wyniku przeprowadzonych czynności nie została potwierdzona tożsamość cudzoziemca. Podczas spotkania omówiono warunki współpracy z Ambasadą Republiki Rwandy w Berlinie ze szczególnym uwzględnieniem zasad identyfikacji obywateli Republiki Rwandy, którzy nie posiadają dowodów potwierdzających ich tożsamość.

- **Wdrażanie elementów dokumentu „Działanie UE w sprawie presji migracyjnej – reakcja strategiczna”**

Wdrażanie elementów niniejszego dokumentu należy ocenić pozytywnie. Większość działań, które zostały zaplanowane jest realizowana zgodnie z założonymi ramami czasowymi. Państwa członkowskie, agencje i inne podmioty będące stronami odpowiedzialnymi za wdrażanie działań właściwie identyfikują obszary priorytetowe oraz podejmują odpowiednie kroki w ramach wyzwań dotyczących presji migracyjnej stojących przed UE. Uaktualnienie dokumentu (tzw. Biannual update), które nastąpiło w październiku 2012 roku wskazało również, iż wdrażanie działań powinno być dalej realizowane w szerokim zakresie, ale równocześnie, że poczyniono postępy w wielu obszarach. Przy ocenie wdrażania działań należy mieć na uwadze, iż niektóre z nich nadal pozostają na

wczesnym etapie realizacji oraz fakt, że niektóre elementy pozostają poza rzeczywistym wpływem strony odpowiedzialnej za jego wdrażanie tj. np. terminy podpisania negocjowanych przez państwa trzecie umów.

Do istotnych sukcesów Polski należy podpisanie w dniu 28 listopada 2012 roku w Moskwie *Protokołu Wykonawczego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o sposobie wykonywania Umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską*. Podpisanie Protokołu Wykonawczego do Umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską było istotnym osiągnięciem i wynikiem intensywnych prac prowadzonych przez stronę polską.

Ponadto, w dniu 10 stycznia 2012 roku w Warszawie odbyły się negocjacje *Protokołu Wykonawczego do Umowy między WE a Republiką Serbii o readmisji osób przebywających nielegalnie* podpisanej w dniu 18 września 2007 roku. W marcu 2012 roku przekazano projekt protokołu wykonawczego do umowy o readmisji stronie ukraińskiej, a w październiku stronie gruzińskiej. Przygotowano także projekt protokołu wykonawczego dla strony pakistańskiej. Natomiast w dniu 11 października 2012 roku podpisano protokół wykonawczy do umowy o readmisji między WE a Mołdawią.

W 2012 roku miało także miejsce szereg spotkań z przedstawicielami służb granicznych, migracyjnych i dyplomatycznych państw trzecich służących usprawnieniom w obszarze związanym z realizacją readmisji.

W ramach działań związanych z wdrażaniem elementów „Działanie UE w sprawie presji migracyjnej – reakcja strategiczna” pozytywnie należy ocenić zacieśnianie współpracy pomiędzy agencjami Frontex, EASO, Europol oraz podjęte

kroki w zapewnianiu odpowiedniej spójności wskazanych w dokumencie działań z tymi ujętymi w Operacyjnych Planach Działania (OAP). W ramach tych działań powstał projekt Fimathu⁷⁰, w którym aktywnie uczestniczy Straż Graniczna. Zdaniem ekspertów tej instytucji wdrażanie działań w ramach unijnych dokumentów strategicznych (jak np. „Działanie UE w sprawie presji migracyjnej – reakcja strategiczna”) z działaniami podejmowanymi w ramach Operacyjnych Planów Działania (OAP), jak np. projekt Fimathu, stanowi wartość dodaną do całościowego podejścia do zjawiska presji migracyjnej, odpowiedniego zarządzania granicami i związanego z tym bezpieczeństwa w strefie Schengen.

W celu zwiększanie zdolności krajów pochodzenia i tranzytu w zakresie zarządzania mieszanymi strumieniami migracyjnymi, poprawy współpracy i zwiększania przepływu informacji temat „presji migracyjnej” został włączony do zagadnień poruszanych w czasie Spotkania Urzędników Wysokiego Szczebla Procesu Praskiego, które odbyło się w Warszawie w dniach 2-3 kwietnia 2012 roku. Kraje obecne na ww. spotkaniu miały możliwość debatowania nad zagadnieniem zwiększonego zagrożenia nielegalną migracją, zwłaszcza z tzw. szlaku bałkańskiego.

Decyzją Komendanta Głównego Straży Granicznej istnieje w uzasadnionych przypadkach możliwość oddelegowania funkcjonariuszy do pełnienia służby w innych częściach kraju. W takich sytuacjach ma miejsce wzmożenie rozpoznania przedmiotowego zagrożenia poprzez intensyfikację prowadzonych czynności operacyjno-śledczych w zakresie ustalenia, a następnie rozpracowania organizatorów nielegalnej migracji.

70. Powyższy projekt zainicjowany w grudniu 2011 roku jest ukierunkowany na zwalczanie przestępczości zorganizowanej i przemytu nielegalnych migrantów w przestrzeniach zamkniętych.

- **Regularyzacja pobytu cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski**

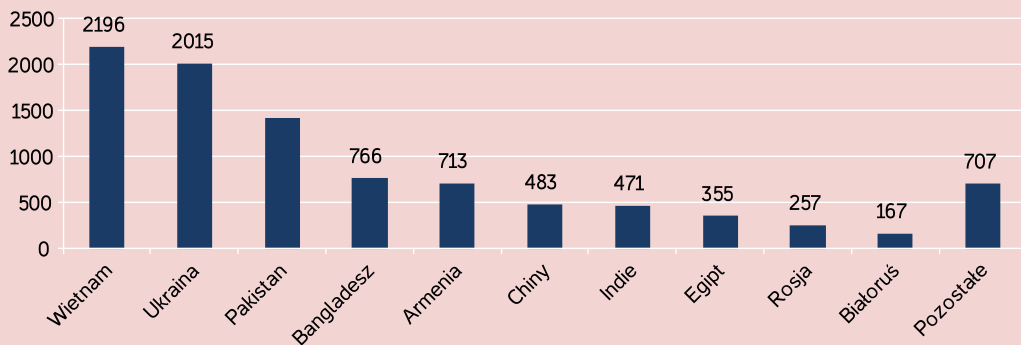
Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku ustawy z dnia 28 lipca 2011 roku o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 191, poz. 1133) umożliwiło legalizację pobytu cudzoziemcom spełniającym wymogi ww. ustawy⁷¹ a przebywającym nielegalnie na terytorium Polski. W okresie obowiązywania ww. ustawy złożono w sumie 9 555 wniosków, w tym najwięcej przez obywateli Wietnamu oraz Ukrainy, którzy stanowili odpowiednio 22,98% oraz 21,08% ogółu osób składających wnioski w przedmiotowej sprawie. Zdecydowaną większość (98,4%) wnioskujących cudzoziemców stanowiły osoby, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej był nieprzerwany, co najmniej od 20 grudnia 2007 roku oraz przebywały w Polsce nielegalnie według stanu na dzień 1 stycznia 2012 roku.

Najwięcej wniosków w sprawie o udzielenie zezwolenia na pobyt na czas oznaczony w trybie abolicji złożono do Wojewody Mazowieckiego. Takie wnioski złożyło 7 394 cudzoziemców, co stanowiło 77,38% ogółu.

71. Możliwość zalegalizowania pobytu w Polsce w ramach akcji regularyzacyjnej (abolicji) mieli cudzoziemcy przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

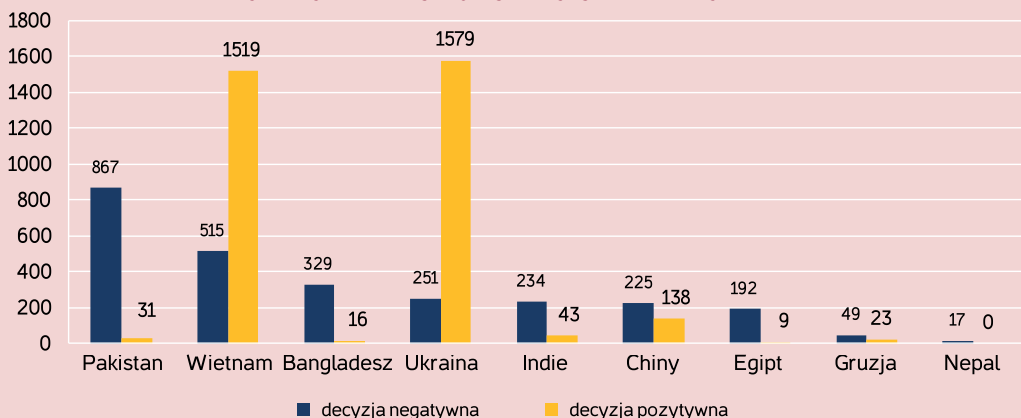
- nieprzerwanie co najmniej od dnia 20 grudnia 2007 r., których pobyt na tym terytorium w dniu wejścia w życie ustawy był nielegalny;
- nieprzerwanie co najmniej od dnia 1 stycznia 2010 r., którym przed tym dniem została wydana ostateczna decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy, zawierająca orzeczenie o wydaleniu, i których pobyt na tym terytorium w dniu wejścia w życie ustawy jest nielegalny;
- wobec których w dniu 1 stycznia 2010 r. trwało postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy wszczęte na skutek kolejnego wniosku.

Wykres 4. Liczba cudzoziemców ubiegających się o zalegalizowanie pobytu w ramach abolicji z podziałem na obywatelstwa



Źródło: Urząd do spraw cudzoziemców

Wykres 5. Liczba osób, które otrzymały decyzje negatywne w sprawie o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie abolicji, z podziałem na obywatelstwa cudzoziemców, którym wydano najwięcej decyzji odmownych w ww. sprawie



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Według stanu na dzień 8 lutego 2013 roku wojewodowie (organy I instancji) wydali ogółem 7 483 decyzje, z czego 4 415 decyzji pozytywnych i 2 969 decyzji negatywnych w sprawie o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie abolicji⁷².

72. Polsce dotychczas trzykrotnie zdecydowano się na wprowadzenie przepisów pozwalających na zalegalizowanie pobytu cudzoziemcom o nieregulowanym statusie prawnym, przy spełnieniu określonych ustawą warunków. Pierwsza z przeprowadzonych w Polsce akcji abolicyjnych przeprowadzona była w okresie od dnia 1 września 2003 r. do dnia 31 grudnia 2003 roku. Wówczas z możliwości złożenia wniosków o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony skorzystało 3 508 cudzoziemców. Następną akcją abolicyjną trwała od dnia 20 lipca 2007 r. do dnia 20 stycznia 2008 r. i złożono wówczas

Warto wskazać, iż w Województwie Śląskim oraz Wielkopolskim przewagę stanowiły decyzje odmowne w sprawie wydane przez organ I instancji. Wydano odpowiednio 98 decyzji negatywnych i 97 decyzji pozytywnych, oraz 96 decyzji negatywnych i 69 decyzji pozytywnych. W pozostałych przypadkach wojewodowie wydawali więcej decyzji pozytywnych, niż negatywnych⁷³.

jedynie 2 033 wnioski. Na duże zainteresowanie przeprowadzoną w roku 2012 akcją regularyzacyjną miała z pewnością wpływ akcja informacyjna przeprowadzona przez zespół zadaniowy specjalnie do tego powołany w ramach Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

73. Toczące się jeszcze procedury odwoławcze

Korzystając z doświadczeń poprzednio przeprowadzonych akcji abolicyjnych oraz opinii, że z możliwości złożenia odpowiednich wniosków skorzystała niewielka liczba nielegalnie przebywających w Polsce cudzoziemców planując akcją abolicyjną w 2012 roku zdecydowano się na znaczne zliberalizowanie przesłanek udzielenia zezwolenia na pobyt w ramach tej akcji oraz na przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjnej. Odstąpiono od wymogów, które zastosowano w ramach poprzednich takich akcji z lat 2003 i 2007/2008, dotyczących tytułu prawnego do lokalu i możliwości wykonywania pracy lub posiadania dochodów lub mienia wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania i leczenia cudzoziemca oraz członków jego rodziny pozostających na jego utrzymaniu przez okres 1 roku.

Ww. ustawa przewidywała, możliwość złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt w ramach abolicji w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, czyli od 1 stycznia do 2 lipca 2012 roku. Taki termin w ocenie ustawodawcy był optymalny i miał umożliwić skorzystanie z wprowadzanej akcji regularyzacyjnej możliwie dużej liczbie cudzoziemców spełniających wymagane kryteria, nie prowadząc jednocześnie do nasilenia zjawisk patologicznych takich jak „turystyka abolicyjna”⁷⁴ – czyli

mogą zmienić wskazane powyżej dane statystyczne.

74. W roku 2012 odnotowano zjawisko, tzw. „turystyki abolicyjnej” dotyczące cudzoziemców zazwyczaj nielegalnie przebywających na terytorium UE/Schengen, którzy zamierzali nadużyć bądź nadużyli przepisów dot. abolicji w celu zalegalizowania pobytu w Polsce. Szacuje się, że skala przedmiotowego zjawiska to ok. 2 000 przypadków (zobacz: <http://tvp.info/informacje/polska/45-tys-cudzoziemcow-skorzystalo-z-abolicji/9858909>). „Turystka abolicyjna” dotyczyła przede wszystkim obywateli Pakistanu (96,55% decyzji negatywnych wydanych przez organy I instancji), Egiptu (95,52% decyzji negatywnych), Bangladeszu (95,36% decyzji negatywnych) oraz Indii (84,48% decyzji negatywnych). W dużym stopniu dotyczyła cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium Francji (m.in. obywateli Pakistanu, Indii, Banglade-

zjawisko składania wniosków o zezwolenie na pobyt w ramach abolicji przez cudzoziemców, którzy korzystając z braku kontroli granicznych na granicach wewnętrznych w strefie Schengen przyjechali do Polski z innych Państw Członkowskich UE gdzie na stałe i często bez zezwolenia zamieszkują, jedynie w celu złożenia ww. wniosku.

Przeprowadzenie akcji abolicyjnej poprzedzone było ogólnopolską kampanią informacyjną Urzędu do Spraw Cudzoziemców pod hasłem „Bądź Legalnie - Abolicja 2012”. W radiu oraz telewizji emitowane były reklamy zachęcające do składania wniosków abolicyjnych. Uruchomiona została również specjalnie poświęcona kwestii abolicji strona internetowa www.abolicja.gov.pl, na której zamieszczone były wszystkie niezbędne informacje dostępne w piętnastu językach. Ponadto znajdowały się na niej najważniejsze informacje pozwalające na przesłanie procedury ubiegania się o zezwolenie pobytowe. W trakcie trwania abolicji działała także infolinia oraz e-mail informacyjny. W ramach akcji „Bądź Legalnie - Abolicja 2012” Urząd do Spraw Cudzoziemców współpracował zarówno z innymi podmiotami administracji publicznej, głównie urzędami wojewódzkimi, które również uruchomiły punkty informacyjne jak i organizacjami pozarządowymi, takimi jak Amnesty International, Caritas Polska, Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa, Fundacja Ocalenie, Fundacja Polskie Forum Migracyjne, Fundacja Edukacji i Twórczości, Instytut Spraw Publicznych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Afryka Inaczej, Fundacja Ormiańska KZKO, Stowarzyszenie Wolontariatu w Lublinie, Fundacja Termopilska, Fundacja Roz-

szu i Chin). Zastana sytuacja spowodowała, iż pobierane od cudzoziemca przy składaniu wniosku w ramach abolicji dane daktyloskopijne sprawdzane były, oprócz baz krajowych, również w Centralnej Bazie Danych EURODAC.

woju „Oprócz Granic”, Stowarzyszenie Wolnego Słowa, Fundacja Proksenos/Tygodnik „Nasze słowo”, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Fundacja dla Somalii, Ormiańskie towarzystwo Kulturalne, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Związek Ukraińców w Polsce, Stowarzyszenie Społeczno – Kulturalne Ethnos.

- **Organizacja finałów mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA (EURO 2012)**

Przyznanie w roku 2007 dwóm sąsiadującym państwom zadania organizacji finałów mistrzostw Europy w piłce nożnej (czyli Polsce oraz Ukrainie) w roku 2012 było dużym wyzwaniem, również ze względu na konieczność zabezpieczenia bezpieczeństwa publicznego, zwłaszcza w zakresie kontroli napływu cudzoziemców (obywateli państw członkowskich UE oraz państw trzecich), ich bezpiecznego przemieszczania się po terytorium Polski oraz sprawnego korzystania z przejść granicznych z Ukrainą, a także zapewnienia bezpieczeństwa granic państwowych (w tym wschodniej granicy Polski będącej jednocześnie zewnętrznym odcinkiem granicy UE).

W związku z możliwością wystąpienia zagrożeń o charakterze migracyjnym podjęto decyzję o wprowadzeniu tymczasowej kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną UE. Tymczasowe przywrócenie kontroli na granicy wewnętrznej zostało wprowadzone w okresie od dnia 4 czerwca 2012 roku do dnia 1 lipca 2012 roku, na podstawie *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 maja 2012 roku w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną* (Dz.U. z 2012 roku poz. 566). W załączniku do ww. rozporządzenia został określony

wykaz miejsc, w których dozwolone jest przekraczanie granicy. Jako przejścia graniczne na okres tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej wskazano 254 miejsca (z reguły były przejścia graniczne). Na odcinku granicy z: Republiką Litewską – 5, Republiką Słowacką – 58, Republiką Czeską – 120, Republiką Federalną Niemiec – 43 oraz na odcinku morskim – 9 oraz 19 lotniczych przejść granicznych.

Przygotowania do wprowadzenia tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych praktycznie rozpoczęły się już pod koniec 2009 roku, a ich celem było stworzenie optymalnych warunków do realizacji przez Straż Graniczną tego przedsięwzięcia. W dniu 8 czerwca 2010 roku ówczesny Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zatwierdził *„Koncepcję tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, w tym organizacji, podziału zadań i współdziałania Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej”* w celu zapewnienia odpowiednich warunków do sprawnego i skutecznego prowadzenia odprawy granicznej (w oparciu o sprzęt mobilny w organizowanych punktach kontroli) przy jednoczesnym ograniczeniu do niezbędnego minimum kosztów realizacji przedsięwzięcia. W ramach przygotowań do wprowadzenia tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, począwszy od września 2011 roku przeprowadzono ćwiczenia w zakresie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej. Polegały one na uruchomieniu mobilnych punktów kontroli granicznej na drogach w miejscach ujętych w Wykazie przejść granicznych planowanych do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej i prowadzeniu kontroli drogowych. W ramach przygotowań odbyły się również spotkania z przedstawicielami służb gra-

nicznych i policyjnych państw sąsiednich, na których zostały omówione możliwości współdziałania w czasie EURO 2012⁷⁵.

W maju 2012 roku opracowano też „Analizę ryzyka na potrzeby zadań wykonywanych przez Straż Graniczną w ramach tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych na odcinkach granicy wewnętrznej UE/SCHENGEN”. Natomiast w dniu 23 maja 2012 r. Komendant Główny Straży Granicznej zatwierdził Plan tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w czasie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Plan określał ramowe założenia dla realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej dla poszczególnych faz finałów mistrzostw Europy (tzn. fazy grupowej oraz fazy ćwierćfinałowej i fazy półfinałowej rozgrywek).

Łącznie w ramach tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicy wewnętrznej UE, wytypowano do kontroli i skontrolowano 28 980 osób (cudzoziemcy stanowili 98,67% wszystkich poddanych kontroli). Efekty prowadzonych działań to głównie oddziaływanie prewencyjne i monitoring cudzoziemców wjeżdżających na imprezy związane z EURO 2012. Tym niemniej w okresie od 4 czerwca do 1 lipca zatrzymano 14 cudzoziemców (w tym 8 za usiłowanie przekroczenia granicy wbrew przepisom i 2 za posiadanie narkotyków). Wśród zatrzymanych było 4 obywateli Rosji, 4 obywateli Ukrainy, po 1 obywatelu Pakistanu, Hiszpanii, Holandii, Litwy

oraz Australii i 1 bezpaństwowiec. Przeciwdziałając zagrożeniom dotyczącym EURO 2012 odmówiono wjazdu 22 cudzoziemcom (4 z Ukrainy, 4 z Turcji, 3 z Rosji, 3 z Indii, 2 z Bangladeszu, 2 z Kazachstanu, 1 z Chin, 1 z Argentyny, 1 z Dominikany i 1 bezpaństwowcowi – głównie z uwagi na brak wymaganych dokumentów podróży).

Ponadto działania Straży Granicznej w okresie trwania finałów mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012 koncentrowały się na:

- » ścisłej współpracy ze służbami granicznymi Ukrainy⁷⁶;
- » zapewnieniu płynności ruchu granicznego i bezpieczeństwa „granicy zielonej” na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej (tzn. na granicy polsko-ukraińskiej, polsko-rosyjskiej oraz polsko-białoruskiej);

Podstawowymi środkami wdrożonymi w celu zapewnienia maksymalnie płynnej odprawy granicznej były:

- » tzw. odprawa graniczna i celna w jednym miejscu, polegająca na prowadzeniu odprawy pojazdów przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i Służby Celnej i ich ukraińskich odpowiedników w polskiej części przejść granicznych w Dorohusku, Hrebenem, Korczowej i Medyce (zgodnie z porozumieniem Rządów Polski i Ukrainy z dnia 31 maja 2012 w drodze wymiany not dyplomatycznych);

75. Przedmiotowe spotkania odbyły się 16 stycznia 2012 r. i 15 marca 2012 r. z delegacją RFN w Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku; 29 lutego 2012 r. z delegacją Republiki Czeskiej we Wspólnej Placówce w Kudowie-Stonem; 13 marca 2012 r. z delegacją Republiki Litewskiej w Placówce SG w Augustowie; 23 marca 2012 r. z delegacją Republiki Słowackiej w Centrum Współpracy Policyjnej i Celnej w Barwinku; 22 maja 2012 r. z delegacją RFN w Inspekcji BPol we Frankfurcie nad Odrą; 25 maja 2012 r. z delegacją Republiki Czeskiej w Sudeckim Oddziale Straży Granicznej.

76. Głównym dokumentem regulującym powyższą współpracę był podpisany w dniu 30 września 2010 r. przez premierów Polski i Ukrainy Plan Wspólnych działań Polski i Ukrainy (Mapa Drogowa). Na podstawie Mapy Drogowej do zadań polsko-ukraińskiej grupy roboczej zostały włączone m.in. Polsko-Ukraińska strategia bezpieczeństwa UEFA EURO 2012 oraz ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego podczas UEFA EURO 2012.

- » uruchomienie tzw. „Pasów EURO” dla kibiców i uczestników Turnieju, na bazie funkcjonujących w PSG Korczowa i Dorohusk oraz utworzonych w pozostałych dużych przejściach na granicy z Ukrainą „zielonych korytarzy” dla podróżnych deklarujących „nic do oclenia”;
 - » wprowadzenie z początkiem roku 2011 do systemu ochrony granicy państwowej mieszanych patroli funkcjonariuszy polskiej i ukraińskiej straży granicznej⁷⁷ (na podstawie Porozumienia o wspólnych patrolach);
 - » czasowe otwarcie podczas EURO 2012 drogowego przejścia granicznego Dothobyczów-Uhrynów (wynikające z Koncepcji funkcjonowania granicy polsko-ukraińskiej podczas EURO 2012), dedykowane przede wszystkim obsłudze Małego Ruchu Granicznego, co skutkowało odciążeniem głównych przejść granicznych z tej kategorii ruchu granicznego.
 - » przyjęciu zagranicznych sił wsparcia, przede wszystkim w formie zorganizowanej z Agencją FRONTEX na granicach zewnętrznych, Wspólnej Operacji „EURO CUP 2012” oraz wspólnym wykonywaniu zadań z żołnierzami Żandarmerii Wojskowej.
- o cudzoziemcach, której tekst powinien zostać przyjęty przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej do końca 2013 roku. Pierwszy z dokumentów stanowi swoistą mapę drogową nowych rozwiązań migracyjnych, natomiast drugi z nich wdraża wiele ze wskazanych w ww. dokumencie strategicznym rozwiązań. Wśród nich należy wskazać:
 - wzmocnienie i usprawnienie dotychczas stosowanych procedur i mechanizmów;
 - ograniczanie kanałów nielegalnej imigracji (pozorni studenci, fikcyjne małżeństwa, cudzoziemcy wykorzystujący uproszczony system podejmowania zatrudnienia);
 - upowszechnianie informacji w krajach pochodzenia o możliwościach migracji legalnej przy wskazywaniu na skutki naruszenia przepisów prawa imigracyjnego;
 - skracanie czasu wykonania decyzji wydaleniowych, w szczególności w przypadku małoletnich osadzonych w ośrodkach strzeżonych;
 - nadanie priorytetu dobrowolnym powrotom; oraz
 - wprowadzenie przepisów pozwalających w uzasadnionych przypadkach na zalegalizowanie pobytu lub opuszczenie Rzeczypospolitej Polskiej bez negatywnych konsekwencji (wpisu do wykazu osób niepożądanych) osobom przebywającym nielegalnie.

4.2. Powroty

Polityka powrotów jest powszechnie postrzegana jako ważne narzędzie przeciwdziałania nielegalnym migracjom, ograniczające stan niepożądany, jakim jest nielegalny pobyt cudzoziemców, a także spełniająca istotną rolę prewencyjną. Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w istotnych dla systemu migracyjnego w Polsce dokumentach, tj. „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” oraz projekcie nowej ustawy

W ramach polityki powrotowej wśród dodatkowych działań mających na celu opracowanie szybkich, zrównoważonych i efektywnych powrotów należy wskazać następujące:

- prowadzenie przez Straż Graniczną wielu spotkań między-instytucjonalnych o charakterze konsultacyjnym celem

77. Państwowej Straży Granicznej Ukrainy.

wzmocnienia współpracy i wymiany doświadczeń w zakresie wykonywania decyzji powrotowych wydanych w stosunku do cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski;

- organizowanie konsultacji z innymi państwami członkowskimi UE (np. z Litwą) w zakresie realizacji umowy o przekazywaniu i przyjmowaniu osób;
- przygotowywanie wizyt studyjnych dotyczących m.in. najlepszych praktyk w zakresie monitorowania powrotów przymusowych w oparciu o doświadczenia innych państw członkowskich UE (w maju 2012 roku takie spotkanie zostało zorganizowane przy współpracy strony niemieckiej oraz holenderskiej);
- organizowanie przez Straż Graniczną krajowych lotów czarterowych (często we współpracy z innymi państwami członkowskimi UE) oraz udział w unijnych lotach czarterowych koordynowanych przez Agencję Frontex.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o pomocy zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wdrożyła z dniem 12 czerwca 2012 roku do polskiego prawa postanowienia tzw. dyrektywy powrotowej (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich). W jej następstwie zmianie uległo podejście do problematyki wydeleń, kładąc nacisk na dobrowolny powrót do krajów pochodzenia nielegalnie przebywających w Unii Europejskiej cudzoziemców. Dlatego też ustawa stanowi, że w decyzji o wydaleniu określa się termin dobrowolnego opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który wynosi od 7 do 30 dni (obecnie nie dłużej niż

14 dni). Ponadto zaproponowane rozwiązania zakładają:

- indywidualne podejście podczas wyznaczania terminu zakazu ponownego wjazdu, których to przepisów brakowało dotychczas w polskim prawie (termin zakazu wjazdu wynikał wprost z przepisów prawa) oraz możliwość orzekania w formie decyzji administracyjnej o zakazie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dotychczasowe ustawodawstwo nie pozwalało na to), a gdy jest to wymagane dyrektywą – na terytorium obszaru Schengen; zakaz ponownego wjazdu będzie bowiem teraz określany w granicach terminów zaproponowanych dla poszczególnych przestanków będących podstawą do wydania decyzji o wydaleniu z Polski;
- możliwość cofnięcia zakazu ponownego wjazdu do Polski lub na terytorium Polski i państw obszaru Schengen, w wypadku gdy cudzoziemiec wykaże, że wykonał wszystkie postanowienia danej decyzji zobowiązujących do powrotu, w której został orzeczony zakaz ponownego wjazdu lub gdy ponowny wjazd na terytorium Polski lub państw obszaru Schengen ma nastąpić ze względów humanitarnych;
- umieszczanie danych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądanym dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji zawierającej orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu;
- możliwość wystąpienia przez cudzoziemca z wnioskiem o wykreślenie jego danych z wykazu, jeżeli zostały one umieszczone w tym wykazie na podstawie decyzji wydanej w wyniku postępowania wszczętego po 23 grudnia 2010 r., a więc na dzień przed terminem wdrożenia określonym w dyrektywie powrotowej;

- obowiązek zapewnienia cudzoziemcowi niepostępującemu się w wystarczającym stopniu językiem polskim przez organ prowadzący postępowanie w sprawie wydalenia z Polski tłumacza, a także tłumaczenia wybranych części wydanej decyzji na język zrozumiały dla cudzoziemca.

W celu ułatwienia przejazdu tranzytowego przez terytorium Polskę cudzoziemcom posiadającym decyzję nakazującą opuszczenie terytorium innego państwa członkowskiego, Polska zaakceptowała przedstawiony na spotkaniu Grupy Roboczej Rady UE ds. Migracji i Wydażeń w Brukseli w dniu 12 września 2011 roku „standardowy formularz uznania decyzji powrotowej dla celów tranzytu lądem”. Przyjęte założenie zakłada, że cudzoziemiec, który otrzymał decyzję powrotową i będzie wykonywał ją dobrowolnie, będzie mógł przejechać przez terytorium innego Państwa Członkowskiego bez konieczności uzyskania wizy na ten przejazd. Jest to zgodne z dyrektywą 2008/115/WE, która zachęca do dobrowolnego powrotu bez udziału konwojentów.

W minionym 2012 roku podjęto również działania negocjacyjne do umów o readmisji podpisanych przez UE z państwami trzecimi. Wśród nich należy wskazać:

- *Umowa UE-Federacja Rosyjska z dnia 25.05.2006 r.* (umowa weszła w życie 01.06.2007 r.). Protokół Wykonawczy do umowy podpisano w dniu 28 listopada 2012 roku w Moskwie. W chwili obecnej trwają prace zmierzające do notyfikowania przedmiotowej umowy Komitetowi Readmisyjnemu Rosja - UE;
- *Umowa UE-Gruzja z dnia 22.11.2010 r.* (umowa weszła w życie 01.03.2011 r.). Trwają prace w zakresie rozpoczęcia negocjacji nad tekstem protokołu;
- *Umowa UE-Ukraina z dnia 18.06.2007 r.* (umowa weszła w życie 01.01.2008 r.). Trwają końcowe prace nad treścią wy-

negocjowanego projektu w języku angielskim celem ostatecznej akceptacji jej treści przez obie strony;

- *Umowa UE-Serbia z dnia 18.09.2007 r.* (umowa weszła w życie 08.11.2007 r.). Trwają prace zmierzające do uzgodnienia ostatecznej treści projektu protokołu;
- *Umowa UE-Mołdawia z dnia 10.10.2007 r.* (umowa weszła w życie 01.01.2008 r.). Po podpisaniu protokołu przez stronę polską do wskazanej umowy trwają prace uzgodnieniowe odnoszące się do ratyfikacji protokołu;
- *Umowa UE-Sri Lanka z dnia 04.06.2004 r.* (umowa weszła w życie 01.05.2005 r.). Po przestaniu w 2011 roku przez stronę polską projektu protokołu wykonawczego w styczniu 2012 roku Minister Spraw Zagranicznych Sri Lanki poinformował o braku gotowości do podjęcia negocjacji w sprawie podpisania protokołu.

W celu zapewnienia wykonywania umowy readmisyjnej UE-Pakistan z dnia 26.10.2009 r. (umowa weszła w życie 01.12.2010 r.) zorganizowano również spotkanie z przedstawicielami Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Islamabadzie w celu omówienia współpracy w zakresie realizacji umowy o readmisji UE-Pakistan. Prace nad uzgodnieniem ostatecznej wersji protokołu wykonawczego wznowiono w styczniu 2013 roku.

Straż Graniczna uczestniczyła jednocześnie w spotkaniach Wspólnych Komitetów Readmisyjnych UE-Gruzja w Tbilisi (w dniu 12 marca 2012 roku), a także UE-Pakistan w Islamabadzie (w dniu 11 czerwca 2012 roku).

W ramach współpracy z krajami trzecimi w zakresie realizacji readmisji i potwierdzania tożsamości przeprowadzono spotkanie z przedstawicielami placówek dyplomatycznych: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Kazachstanu, Mołdowy, Federacji

Rosyjskiej, Ukrainy, Uzbekistanu. Ponadto zrealizowano: dwa spotkania z przedstawicielami Państwowej Służby Granicznej Ukrainy i Służby Migracyjnej Ukrainy, spotkanie z przedstawicielami Urzędu Kontroli Ruchu Granicznego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Wietnamu, reprezentantami Federalnej Służby Migracyjnej Federacji Rosyjskiej i z konsulem Ambasady Bangladeszu w Hadze. Osobne spotkanie ze stroną ukraińską służyło wymianie doświadczeń w realizacji działań powrotowych cudzoziemców do krajów pochodzenia⁷⁸.

W zakresie realizacji umów o readmisji z krajami UE odbyły się spotkania eksperckie: ze stroną litewską, francuską i niemiecką. Wymianie doświadczeń i najlepszych praktyk w obszarze organizacji działań powrotowych służyły spotkania z partnerami austriackimi, szwedzkimi, niemieckimi, czeskimi i węgierskimi. Kwestiom identyfikacji oraz pozyskiwania dokumentów zastępczych poświęcone były spotkania z przedstawicielami służb migracyjnych Holandii i Belgii.

Podstawą realizacji na terytorium Polski programu wspomaganych dobrowolnych powrotów cudzoziemców jest *Porozumienie podpisane w dniu 12 lipca 2005 roku przez Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*, dotyczącego pomocy w dobrowolnych powrotach cudzoziemców opuszczających terytorium kraju. W związku z wejściem w życie w dniu 10 marca 2012 roku podpisanego dnia 26 października 2011 roku *Porozumienia między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rze-*

czypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji zmieniającego porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Reczypospolitej 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., rozszerzeniu uległa dotychczasowa współpraca pomiędzy Ministrem a IOM w zakresie organizacji pomocy w dobrowolnym powrocie cudzoziemców opuszczających Polskę⁷⁹.

Zgodnie z zapisami dokumentu, katalog osób uprawnionych do skorzystania z dobrowolnego powrotu został uzupełniony o cudzoziemców, którzy zostali uznani jako ofiary handlu ludźmi przez organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi. Porozumienie dookreśla również zakres i formy pomocy udzielanej cudzoziemcom w ramach dobrowolnych powrotów, uwzględniając przy tym specyfikę sytuacji ofiar handlu ludźmi, wprowadzając m.in. wymóg przeprowadzenia przed wyjazdem z Rzeczypospolitej Polskiej, w miarę możliwości, indywidualnej oceny ryzyka związanej z powrotem ofiary.

Program wspomaganych dobrowolnych powrotów realizowany jest przez Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji (IOM) przy współpracy partnerów: Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Straży

78. Spotkania, które służyły usprawnieniu funkcjonowania instrumentu polityki migracyjnej, jakimi są umowy o readmisji i działania powrotowe z krajami trzecimi (również i w ramach UE), uzyskały wsparcie finansowe w ramach programu „Wzmocnienie współpracy między państwami trzecimi przy identyfikowaniu cudzoziemców – realizowanego ze środków Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów – Priorytet III w ramach projektu „Wzmocnienie współpracy między państwami trzecimi przy identyfikowaniu cudzoziemców”.

79. Udzielanie w Polsce pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia może być również realizowane na podstawie art. 70 ust. 1 oraz art. 75 ustawy z 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców ma możliwość udzielenia pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia każdego cudzoziemca będącego w procedurze uchodźczej, który wyrazi taką wolę. Taki powrót cudzoziemca jest w całości organizowany i finansowany ze środków budżetowych Urzędu przeznaczonych na opiekę nad cudzoziemcami. Jednak z uwagi na brak możliwości udzielenia pomocy reintegracyjnej w kraju powrotu oraz ograniczenie kategorii cudzoziemców, którzy mogą z tego programu skorzystać zauważa się zmniejszanie liczby osób korzystających z ww. rozwiązania.

Granicznej. W roku 2012 podstawą współpracy Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Straży Granicznej z IOM był tzw. Plan Działań 2012 zaakceptowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 7 marca 2012 roku. W ramach wspomnianego planu oprócz programu dobrowolnych powrotów w całości finansowanych z budżetu państwa realizowanych jest kilka projektów IOM współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Powrotowego oraz budżetu państwa, czyli:

- projekt *Information, Travel, Reintegration – Assistance Voluntary Returns from Poland, phase II*. Projekt zakłada zorganizowanie w 2012 roku wspomnianych powrotów dla 630 cudzoziemców;
- *Assistance in Voluntary Returns from Poland and Reintegration*;
- *Information campaign and assistance in voluntary return*.

Tabela 2: Liczba osób, które skorzystały z programu wspomaganego dobrowolnych powrotów, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba osób, które skorzystały z pomocy w dobrowolnym powrocie (art. 70 i art. 75 ustawy)	138	48	514	256	25	15	5
Liczba osób, które uczestniczyły w programie dobrowolnych powrotów (realizacja porozumienia z 2005 roku)	228	262	721	226	180	8	7
Liczba osób, które uczestniczyły w programie dobrowolnych powrotów (realizacja projektów IOM współfinansowanych ze środków unijnych, Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Straży Granicznej)	184	481	241	1339	1442	1141	752
OGÓŁEM	550	791	1476	1821	1647	1164	764

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

5

Ochrona międzynarodowa cudzoziemców, w tym nadawanie statusu uchodźcy



Podobnie jak w latach poprzednich rok 2012 przyniósł zmiany w systemie udzielania ochrony międzynarodowej cudzoziemcom na terytorium Polski. Jedną z ważniejszych zmian legislacyjnych (powiązanych również pośrednio z dokumentem strategicznym „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”) było przeprowadzenie nowelizacji dotychczasowych przepisów ustawą z dnia 28 lipca 2011 roku o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach⁸⁰. W zakresie azylu przedmiotowa ustawa miała przede wszystkim na celu:

- wprowadzenie rozwiązań prawnych, w konsekwencji których możliwe stało się udzielanie pomocy i włączenie w proces preintegracji cudzoziemców przenoszonych do Polski w ramach relokacji lub przesiedlenia;
- rozszerzenie zakresu pomocy udzielanej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy, gdyż w świetle dotychczasowej praktyki zaistniała potrzeba wprowadzenia regulacji, które poprawią poziom udzielanej

cudzoziemcom pomocy oraz zwiększą dostępność świadczeń;

- doprecyzowanie przepisów dotyczących postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy celem usprawnienia tego postępowania:
 - » w zakresie wydawania decyzji o przekazaniu i o umorzeniu postępowania w przypadku istnienia okoliczności uzasadniających przekazanie cudzoziemca na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003;
 - » wprowadzono regulację nakładającą na wnioskodawcę obowiązek stawienia się, w okresie 2 dni od momentu złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy, w ośrodku dla cudzoziemców prowadzonym przez Szefa Urzędu⁸¹;
 - » wprowadzono dodatkową przesłankę umorzenia postępowania w przypadku niestawienia się wnioskodawcy w ośrodku dla cudzoziemców

80. Dz.U. z 2011 Nr 191, poz. 1133. Przepisy ustawy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku.

81. Brak niniejszego obowiązku skutkowało znacznym utrudnieniem w prowadzeniu postępowania. Stwierdzano trudności z doręczaniem pism, przeprowadzeniem przesłuchania cudzoziemca, następowało też przedłużanie czasu trwania ww. przesłuchania, a także dezorganizacja systemu udzielania świadczeń socjalnych i opieki medycznej.

w okresie 2 dni od momentu złożenia wniosku uchodźczego;

- » wprowadzono zasadę, zgodnie z którą zaświadczenia umożliwiające podjęcie pracy na terytorium Polski, wydawane cudzoziemcowi w przypadku gdy decyzja w przedmiocie nadania statusu uchodźcy nie została wydana w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, są ważne do dnia, w którym decyzja w sprawie o nadanie statusu uchodźcy stanie się ostateczna.

Ponadto, należy nadmienić, iż w 2012 roku podjęte zostały prace mające na celu implementację do polskiego porządku prawnego przepisów *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony* (wersja przekształcona)⁸².

Odnosząc się do danych statystycznych należy wskazać, iż liczba osób ubiegających się o udzielenie jednej z form ochrony międzynarodowej w Polsce w roku 2012 osiągnęła swoją największą wartość w historii, gdyż wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyły w sumie 10 753 osoby (więcej o niemal 4 tys. osób niż w roku 2011, porównywalne jedynie z równie rekordowymi latami 2007 i 2009, kiedy to wnioski ww. sprawie złożyły odpowiednio 10 048 oraz 10 587 osób), z czego 85% stanowiło wnioski złożone po raz pierwszy (w roku ubiegłym 74%). Najliczniej wnioski uchodźcze składali obywatele Federacji Rosyjskiej (przeważnie deklarujący narodowość czeczeńską) – 6 084 osoby oraz obywatele Gruzji – 3 234 osoby.

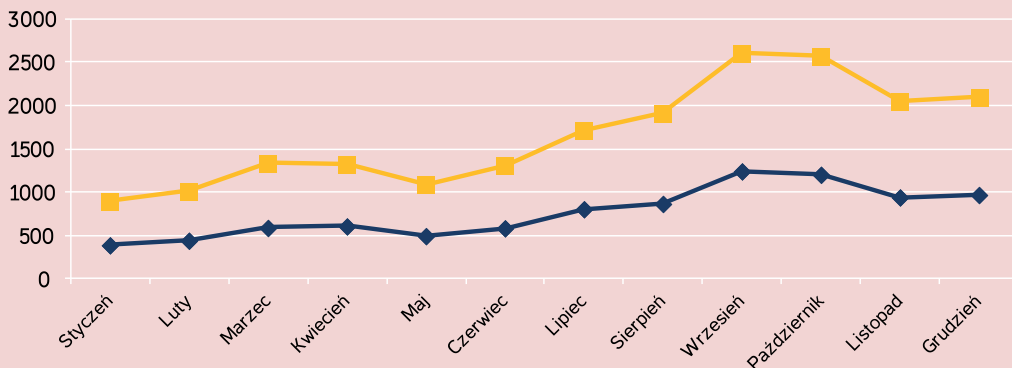
Duża część wnioskodawców wykorzystuje procedurę uchodźczą do celów migracji do innych państw UE lub obszaru Schengen. Według danych Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców zaledwie ok. 1/6 wnioskodawców oczekuje w Polsce na decyzję w toczącym się wobec nich postępowaniu. Głównie z tego względu duża część postępowań (ok. 78% w 2012 roku) kończy się umorzeniem.

W porównaniu do roku poprzedniego, w 2012 roku spadła liczba decyzji merytorycznych (poza decyzjami w sprawie udzielenia ochrony uzupełniającej) wydanych w pierwszej instancji. I tak, w ramach postępowań rozpatrywanych co do meritum i zakończonych w 2012 roku, w 21% przypadków wydano decyzję o przyznaniu jednej z form ochrony (3,5% - status uchodźcy (87 osób), 5,5% ochrona uzupełniająca (140 osób), 12% - zgoda na pobyt tolerowany (292 osoby)). Wśród osób, które zostały objęte przez Polskę ochroną, najwięcej pochodziło z Federacji Rosyjskiej, Białorusi, Gruzji oraz Armenii.

Istotnie wzrosła ponadto liczba wniosków o przejęcie przez Polskę odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosków o nadanie statusu uchodźcy złożonych na terytorium innych państw Unii w ramach Konwencji Dublińskiej (4 708 wniosków, 4 432 decyzji pozytywnych w sprawie przejęcia odpowiedzialności). W porównaniu do 2011 roku, w 2012 roku Polska skierowała prawie dwa razy więcej takich wniosków do pozostałych krajów UE (167 wniosków, 143 decyzji pozytywnych w sprawie przejęcia odpowiedzialności).

82. Przepisy dyrektywy mają zostać transponowane do krajowych porządków prawnych do dnia 21 grudnia 2013 roku.

Wykres 6. Liczba wszystkich i pierwszych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce w roku 2012, z podziałem na miesiąc złożenia ww. wniosku



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 3. Liczba przyjętych wniosków o nadanie statusu uchodźcy w roku 2012

Obywatelstwo	2012 rok		
	kobieta	mężczyzna	Suma
Rosja	3 145	2 939	6 084
Gruzja	1 214	2 020	3 234
Armenia	204	209	413
Kazachstan	62	59	121
pozostałe	224	677	901
Razem	4 849	5 904	10 753

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

5.1. Wspólny Europejski System Azylowy (WESA)

W dniu 14 września 2012 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął informację Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Sprawiedliwości na temat utworzenia *Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA)* przedstawioną przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych⁸³. Informacja przedstawiona na posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 11 września 2012 roku zawierała historię oraz obecny stan prac nad harmonizacją polityki azylowej na poziomie wspólnotowym. W trakcie dyskusji przedstawiciele klubów parlamentarnych formułowali szereg szczegółowych pytań i wątpliwości,

jednak dość zgodnie podkreślali konieczność ujednoczenia standardów w dziedzinie udzielania azylu na poziomie UE.

Również w raporcie podsumowującym realizację 18-miesięcznego programu trzech kolejnych prezydencji w Radzie UE (tzn. trio PL-DK-CY) podkreślono znaczący postęp jaki został poczyniony we wszystkich dziedzinach związanych z powstawaniem *Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego*. Wymieniono szczególnie następujące elementy:

- w grudniu 2011 roku, tj. jeszcze w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE, przyjęta została *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się*

83. Szerzej na stronie http://www.emn.gov.pl/portal/esm/704/9683/Sejm_przyjal_informacje_ministra_spraw_wewnetrznych_oraz_ministra_sprawiedliwosc.html.

do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona);

- w październiku 2012 roku osiągnięto porozumienie polityczne z PE w odniesieniu do zmienionego wniosku KE w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie), nad tekstem którego intensywne negocjacje prowadzili krajowi eksperci w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE;
- w listopadzie 2012 roku osiągnięto porozumienie polityczne z PE w odniesieniu do wniosku KE w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) – w trakcie polskiej prezydencji udało się odblokować negocjacje nad tekstem rozporządzenia dzięki zastąpieniu mechanizmu zawieszania transferów dublińskich mechanizmem wczesnego ostrzegania, przygotowania i zarządzania kryzysami w dziedzinie azylu;
- w wyniku prac prowadzonych przez polską prezydencję w Radzie UE nad mechanizmem wczesnego ostrzegania, przygotowania i zarządzania kryzysami w dziedzinie azylu, w marcu 2012 roku przyjęte zostały konkluzje Rady UE ws. solidarności z państwami członkowskimi stawiającymi czoła nadzwyczajnej presji migracyjnej;
- rozpoczęto nieformalny trilog z Parlamentem Europejskim nad tekstem zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udziela-

nia i cofania statusu ochrony międzynarodowej (przekształcenie), nad tekstem którego negocjacje w Radzie UE rozpoczęte zostały jeszcze przez polską prezydencję w Radzie UE.

W roku 2012 Polska realizowała kilka projektów w zakresie informacji o krajach pochodzenia na rzecz rozwoju Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA). Były to z jednej strony misje badawcze do krajów pochodzenia współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców⁸⁴ oraz samodzielny projekt rozbudowy księgozbioru Wydziału Informacji o Krajach Pochodzenia Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W ramach tego ostatniego przewiduje się dalsze zakupy książek, filmów, map, muzyki – z większym naciskiem na wersje elektroniczne; pozyskiwanie kolejnych raportów ekspertów zewnętrznych; poprawę stanu komputerowego na stanowiskach pracowników oraz czytelników; promocję księgozbioru oraz modernizację systemu Informacji o Krajach Pochodzenia Światowid.

5.2. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)

Reprezentujący Polskę pracownicy Urzędu do Spraw Cudzoziemców zostali w latach 2011-2012 zgłoszeni do pracy w następujących obszarach tematycznych EASO:

- *Rezerwa interwencyjna w dziedzinie azylu*: zgłoszonych zostało 11 ekspertów krajowych;
- *Zasób ekspertów/trenerów EAC - tzw. EAC Training Pool*: - 7 osób;

84. W roku 2012 przeprowadzone zostały misje badawcze do Republiki Białoruś i do Kirgistanu. W roku 2013/2014 planuje się misje badawcze w takich krajach jak: Federacja Rosyjska, Gruzja, Kazachstan i Kamerun.

- *Informacje o Krajach Pochodzenia*: zgłoszono jedną osobę do Grupy Referencyjnej, jedna osoba bierze udział w pracach grupy Task Force;
- *Forum konsultacyjne*: zgłoszono jedną osobę, która pełni funkcję punktu kontaktowego ds. forum konsultacyjnego;
- *AIP National Contact Point*: zgłoszono jedną osobę, która pełni funkcję punktu kontaktowego ds. zespołów wsparcia w dziedzinie azylu;
- *EAC National Contact Point*: zgłoszono jedną osobę, która pełni funkcję punktu kontaktowego ds. szkoleń w zakresie European Asylum Curriculum;
- *Ocena, aktualizacja, modernizacja modułu szkoleniowego EAC*: grupa ekspertów Urzędu do Spraw Cudzoziemców wzięła udział w pracy nad aktualizacją i modernizacją modułów szkoleniowych EAC, tzn. modułu Drafting and Decision-making; modułu Dublin regulation; oraz modułu Evidence Assessment.

Polski delegat został wybrany na koordynatora grupy ekspertów odpowiedzialnych za przygotowanie nowego modułu szkoleniowego EAC (European Asylum Curriculum) poświęconego WESA. Moduł ma być adresowany przede wszystkim do „praktyków”, tj. osób prowadzących postępowania uchodźcze, osób przesłuchujących cudzoziemców, ekspertów z zakresu informacji o krajach pochodzenia cudzoziemców, osób odpowiedzialnych za warunki recepcji. Zgodnie z założeniami przyjętymi przez EASO, moduł dot. WESA powinien zostać zaliczony przez każdego, kto będzie podejmować szkolenie w ramach EAC. Prace nad nowym modułem zostały rozpoczęte z końcem listopada 2012 roku i mają zostać zakończone w sierpniu 2013 roku.

Polska jest również jednym z pięciu państw członkowskich biorących udział w pracach grupy roboczej EASO poświęconej zagad-

nienu zarządzania wiedzą (EASO Working Party Knowledge Management).

Polska bierze także aktywny udział w posiedzeniach Zarządu EASO, które odbywają się cztery razy w roku i w toku których podejmowane są kluczowe decyzje dotyczące funkcjonowania oraz działalności Agencji.

Ponadto w roku 2012 pracownicy Urzędu do Spraw Cudzoziemców uczestniczyli w następujących szkoleniach i spotkaniach zorganizowanych przez EASO: (1) szkolenie dydaktyczne; (2) seminarium na temat przesiedleń; (3) konferencja na temat Afganistanu; (4) cykl spotkań eksperckich na temat określania wieku; (5) spotkanie na temat jakości.

Urząd do Spraw Cudzoziemców w roku 2012 przystąpił do „European Platform of Reception Agencies” (EPRA), której celem jest stymulowanie wymiany informacji o charakterze strategicznym na szczeblu zarządczym oraz eksperckim organizacji recepcyjnych, kompilacja informacji, identyfikacja oraz monitorowanie dobrych praktyk w celu sprawnego i świadomego zarządzania recepcją dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Unii Europejskiej. Przyszła struktura oraz najważniejsze zadania platformy EPRA opisano w postaci czterech celów:

- stworzenie sieci o ogólnoeuropejskim zasięgu (27 państw członkowskich UE);
- stworzenie sieci, która będzie użyteczna w rozwoju systemów recepcyjnych dla państw członkowskich UE, jak i również państw kandydujących oraz planujących w przyszłości przystąpić do UE;
- przygotowywanie raportów tematycznych/ statystycznych dotyczących recepcji cudzoziemców;
- strukturalny rozwój współpracy z istniejącymi już wewnątrz UE inicjatywami

(ENARO, Europejska Sieć Migracyjna, European Asylum Curriculum).

W roku 2012 przedstawiciele Urzędu do Spraw Cudzoziemców uczestniczyli w spotkaniu grupy roboczej EPRA, której tematem przewodnim było zarządzanie jakością w systemie recepcyjnym oraz w spotkaniu tzw. "Full round" platformy EPRA (komitet sterujący), na którym podsumowano wyniki prac w roku 2012 oraz zdecydowano o poszerzeniu współpracy pomiędzy EPRA i EASO. W połowie roku 2014 EASO powinna przejąć rolę koordynatora EPRA, a w 2015 uwzględni działalność EPRA, jako integralną część działalności EASO.

5.3. Wewnątrzunijna solidarność, w tym relokacja

Wspomniana na wstępie ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach⁸⁵ w zakresie zmiany ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miała przede wszystkim na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych, w konsekwencji których możliwe stało się udzielanie pomocy i włączenie w proces preintegracji cudzoziemców przemieszczonych do Polski w ramach relokacji lub przesiedlenia. Jednocześnie wprowadziła ona definicje powyższych pojęć do krajowego porządku prawnego.

Zgodnie z wprowadzonymi regulacjami Rada Ministrów w drodze rozporządzenia będzie określać liczbę cudzoziemców, którzy mogą być przesiedleni lub relokowani na terytorium Polski w danym roku lub latach, oraz państwa, z których będą oni przybywać. W rozporządzeniu okre-

ślona będzie również wysokość środków przeznaczonych do pokrycia kosztów przesiedlenia lub relokacji, w tym: kosztów związanych z czynnościami podejmowanymi poza granicami Polski, kosztów pomocy świadczonej cudzoziemcom przesiedlonym lub relokowanym oraz źródła pokrycia tych kosztów⁸⁶. Przewiduje się, że rozporządzenie dotyczące przesiedlenia lub relokacji będzie miało charakter incydentalny i będzie wydawane w miarę potrzeby.

Aby spełnić zalecane przez UNHCR standardy ochrony i zapewnić cudzoziemcom ochronę przed wydaleniem, uznano, że najwłaściwszą formą legalizowania pobytu osób, które mogłyby podlegać przesiedleniu lub relokacji, będzie nadawanie im statusu uchodźcy lub udzielenie ochrony uzupełniającej. Takie podejście dotyczyć będzie nie tylko cudzoziemców przesiedlanych, którzy objęci są ochroną na podstawie mandatu UNHCR, ale także cudzoziemców relokowanych, którzy są już objęci ochroną międzynarodową (status uchodźcy lub ochrona uzupełniająca) przez państwo członkowskie, na terytorium którego przebywają. W tym celu w ustawie przyjęto takie rozwiązania, które pozwolą przeprowadzić znaczną część postępowania poza granicami kraju w miejscach, w których cudzoziemcy się znajdują. Postępowanie to będzie prowadzone zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego. Niniejsza regulacja pozwoli skrócić czas trwania postępowania oraz zapewni, że do Polski będą relokowani lub przesiedleni tylko tacy cudzoziemcy, którzy spełniają warunki do nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, określone w ustawie o udzielaniu ochrony. Pierwsze tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca ważne będzie przez okres 30 dni od dnia wjazdu na terytorium Polski. Dokument podróży cudzoziemca przekazywany będzie do depozytu Szefo-

85. Dz.U. z 2011 r. Nr 191, poz. 1133.

86. Podobne rozwiązanie funkcjonuje już w ramach instytucji ochrony czasowej.

wi Urzędu do Spraw Cudzoziemców zaraz po przyjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Osobom nieposiadającym dokumentu podróży wydawany będzie tymczasowy polski dokument podróży uprawniający do jednokrotnego wjazdu na terytorium Polski.

Powyższe zmiany w ustawodawstwie krajowym miały zastosowanie w związku z realizacją przez Polskę zobowiązań międzynarodowych. Od dnia 1 stycznia 2012 roku Polska jest zaangażowana w projekt pilotażowy EUREMA II dotyczący relokacji beneficjentów ochrony międzynarodowej przebywających na Malcie do innych państw członkowskich UE. Finansowany w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców projekt stanowi kontynuację projektu pilotażowego EUREMA I realizowanego od stycznia 2010 do czerwca 2011 roku (w którym Polska także uczestniczyła, deklarując gotowość przyjęcia 6 osób, które uzyskały międzynarodową ochronę na Malcie; jednakże w wyniku czynników niezależnych od strony polskiej działania założone w ramach projektu nie doszły w przypadku Polski do skutku). W niniejszej edycji projektu Polska zaoferowała 50 miejsc dla osób, które miały w roku 2012 być relokowane z Malty, jednak pierwszych sześciu cudzoziemców przetransportowano do Polski dopiero na początku 2013 roku. W trakcie opracowywania jest program pre- oraz integracyjny dla relokowanych osób, które zgodnie z wstępnym planem przybyli do Polski w styczniu 2013 roku.

Po oficjalnym zatwierdzeniu projektu przez KE od połowy roku 2012 trwały ustalenia i konsultacje z maltańskimi partnerami w sprawie wyłonienia listy kandydatów do relokowania do Polski. Ostatecznie we wrześniu/październiku 2012 roku strona maltańska przedstawiła listę 6 osób deklarujących chęć relokowania się do Polski. Pod koniec listopada odbyła się misja selekcyjna na Malcie, w czasie której przeprowadzono z kandydatami wywiady

statusowe i socjalne oraz umożliwiono im złożenie wniosków o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, zgodnie z procedurą przewidzianą w znowelizowanej ustawie o udzielaniu ochrony. Wnioski zostały niezwłocznie przekazane do rozpatrzenia, tak aby procedura uchodźcza z udziałem relokowanych mogła zostać zakończona w przewidzianym ustawowo terminie (tzn. w ciągu 30 dni po przyjeździe relokowanych do Polski). Do dnia 23 stycznia 2013 roku cudzoziemcy (są to samotni mężczyźni - 1 Erytrejczyk, 5 Somalijczyków) zostali relokowani do Polski i obecnie znajdują się pod opieką Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Pięciu z nich posiada rodziny w krajach regionu, z którymi będą starać się połączyć w Polsce. W dniu 20 lutego 2013 roku wszyscy relokowani cudzoziemcy otrzymali decyzje o przyznaniu im ochrony uzupełniającej. Jeszcze przed przyjazdem relokowanych opracowano ogólny schemat działania w ramach świadczeń preintegracyjnych (realizowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców przez okres do 6 miesięcy od momentu wydania relokowanym decyzji o objęciu ochroną międzynarodową w Polsce) oraz wstępny zarys programu integracyjnego. Obejmuje on m.in. intensywny kurs nauki języka polskiego zorganizowany i prowadzony przez Fundację Linguae Mundi, która posiada wieloletnie doświadczenie w pracy z cudzoziemcami. W ramach projektu możliwe było również zaoferowanie relokowanym wsparcia tzw. mentora kulturowego.

Należy zaznaczyć, iż realizacja projektu EUREMA II (i relokacja pierwszych cudzoziemców) jest okazją do sprawdzenia skuteczności mechanizmu relokacyjnego wprowadzonego do polskiego ustawodawstwa. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, relokowani cudzoziemcy będą objęci pomocą ze strony Urzędu do Spraw Cudzoziemców przez 6 miesięcy od momentu otrzymania decyzji o objęciu jedną z form opieki międzynarodowej w Polsce. Po 6 miesiącach zostanie im zaofero-

rowany standardowy program integracyjny dla cudzoziemców objętych w Polsce międzynarodową ochroną.

W roku 2012 w resorcie spraw wewnętrznych prowadzono też prace przygotowawcze do przygotowania „Koncepcji działań masowego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, której istotną częścią była „Diagnoza systemu reagowania na masowy napływ cudzoziemców” stanowiąca próbę analiza ryzyka masowego napływu cudzoziemców do Polski oraz badanie dostępnych zasobów, w tym proceduralnych, ludzkich, technicznych i finansowych. Zadaniem ww. wewnątrzresortowej „Diagnozy” oprócz przedstawienia możliwych koncepcji działań było określenie przyczyn i charakteru kryzysu migracyjnego w kraju/krajach pochodzenia potencjalnych migrantów prowadzących do sytuacji masowego napływu cudzoziemców do Polski. Powyższe może przyczynić się do wytypowania obszarów lub państw, które mogą generować masowe migracje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej różnorodnych kategorii cudzoziemców. Częściowy wkład do ww. materiału został opracowany w oparciu o zapytanie doraźne wystosowane w roku 2011 przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (*PL ad hoc query on appropriate action in case of sudden increase in the inflow of migrants to the EU MS z dnia 12 grudnia 2011 roku*).

5.4. Współpraca z państwami trzecimi, w tym przesiedlenia

W roku 2012 Urząd do Spraw Cudzoziemców brał udział w kilku projektach ukierunkowanych na współpracę z krajami pochodzenia cudzoziemców ubiegających się o udzielenie jednej z form ochrony międzynarodowej w Polsce. Na uwagę zasługuje uczestnictwo m.in. w realizacji projektu „Wzmocnienie zdolności Ukrainy w zarządzaniu recepcją osób ubiegających

się o przyznanie ochrony międzynarodowej” współfinansowanym ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych, którego jednym z komponentów jest prezentacja analizy polskiego systemu azylowego. Urząd do Spraw Cudzoziemców uczestniczył również w projekcie Procesu Praskiego „Quality and training in the asylum process: the European Asylum Curriculum”, w ramach którego trenerzy EAC będą prowadzić szkolenia w języku rosyjskim w zakresie modułu EAC „Inclusion”, w których wezmą udział pracownicy urzędów migracyjnych z Ukrainy.

Począwszy od listopada 2012 roku Urząd do Spraw Cudzoziemców wraz z UNHCR realizuje projekt „Response to Vulnerability in Asylum”, którego celem jest wypracowanie mechanizmów rozpoznawania i reagowania na szczególne potrzeby osób wrażliwych ubiegających się o ochronę międzynarodową, poprawa jakości procesu wydawania decyzji w sprawach uchodźczych oraz rozwijanie kompetencji i potencjału podmiotów działających na rzecz tej grupy w krajach Europy Środkowej⁸⁷. Głównym założeniem projektu jest:

- gromadzenie informacji na temat sytuacji osób szczególnie wrażliwych, które znajdują się w procedurze o nadanie statusu uchodźcy w wybranych krajach Unii Europejskiej;
- zapewnienie skutecznej i właściwej ich identyfikacji; oraz
- stworzenie narzędzi, które pozwolą na zapewnienie skutecznej odpowiedzi na potrzeby tej grupy.

Projekt zakłada kompleksowe podejście do kwestii związanych z sytuacją osób wrażliwych, w szczególności biorąc pod uwagę

87. W projekcie oprócz Polski uczestniczą Bułgaria, Rumunia, Słowacja, Węgry i Wielka Brytania. Współfinansowany jest on ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Więcej na temat projektu: http://www.udsc.gov.pl/files/projekty_i_programy/RVA-broszura-pl-FIN.pdf.

takie kryteria jak: wiek (np. dzieci bez opieki, osoby starsze), płeć, stan psychiczny i fizyczny (np. osoby niepełnosprawne, osoby cierpiące na zespół stresu pourazowego), doświadczenia (np. ofiary handlu ludźmi), grupa społeczna czy charakterystyka osobowa (np. mniejszości seksualne, samotne kobiety, samotne matki).

Wśród działań przewidywanych do realizacji w czasie trwania projektu należą:

- przygotowanie analizy prawa, orzecznictwa, polityki na poziomie krajowym oraz standardów Unii Europejskiej. Pozwoli to na przedstawienie pełnego obrazu sytuacji osób wrażliwych, które znajdują się w procedurze o nadanie statusu uchodźcy, zidentyfikowanie głównych problemów, dobrych praktyk oraz obszarów priorytetowych dla przyszłych działań w każdym z krajów uczestniczącym w projekcie.
- monitoring i ocena stosowania prawa w krajach uczestniczących w projekcie. Działanie to ma na celu zapewnienie całościowego oglądu sytuacji osób wrażliwych, które znajdują się w procedurze o nadanie statusu uchodźcy. Monitoring będzie realizowany w partnerstwie z administracją publiczną oraz przy współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami. Pozwoli to na ocenę procedury rozpatrywania wniosku o status uchodźcy oraz przygotowanie analizy porównawczej na poziomie ponadnarodowym.
- rozwijanie umiejętności i kompetencji przedstawicieli organów administracji publicznej w celu zapewnienia skutecznego reagowania na potrzeby osób wrażliwych ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.
- stworzenie i przyjęcie Standardowych Procedur Postępowania (Standard Operating Procedures) dla każdego z krajów uczestniczących w projekcie. Poprawi

to jakość wydawanych decyzji, wdrażonej polityki oraz standardów przyjęcia wnioskodawców wymagających szczególnej opieki. Dzięki Standardowym Procedurom Postępowania łatwiej będzie zharmonizować krajowe procedury w ramach *Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego*.

6

Małoletni bez opieki oraz pozostałe grupy cudzoziemców szczególnie narażone na zagrożenie



6.1. Małoletni bez opieki

Z dniem 1 stycznia 2012 roku weszła w życie ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁸⁸, która zmieniła ustawę z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie sprawowania przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców opieki nad małoletnimi bez opieki. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 63 ustawy z 2003 roku koszty pobytu małoletniego bez opieki w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego oraz koszty opieki medycznej, do zakończenia postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy decyzją ostateczną, są finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, ze środków będących w dyspozycji Szefa Urzędu.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wskazuje, że małoletni może przebywać w placówce typu interwencyjnego przez okres 3 miesięcy z możliwością przedłużenia tego okresu. Po tym czasie powinno być wydane posta-

nowienie sądu o umieszczeniu małoletniego w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego. W myśl przytoczonych wyżej przepisów Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest odpowiedzialny za pokrycie kosztów pobytu małoletniego bez opieki w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego. Odpowiada też przez cały okres postępowania jedynie za pokrycie kosztów opieki medycznej małoletniego bez opieki, niezależnie od typu placówki opiekuńczo-wychowawczej, w której przebywa dziecko⁸⁹.

W ciągu okresu sprawozdawczego podejmowane były próby rozwiązania zaistniałego problemu poprzez wielotorowe działania zmierzające do kontynuacji współpracy z jedną, wyspecjalizowaną placówką, która odpowiadałaby na szereg potrzeb małoletnich. Dotąd nie udało się wypracować rozwiązania korzystnego tak z punktu widzenia samych małoletnich, jak i instytucji odpowiedzialnej, czyli Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Trwają jednak prace nad

88. Dz.U. z 2011 roku, Nr 149, poz. 887 z późn. zm., dostępny na stronie <http://dokumenty.rcl.gov.pl/D2011149088701.pdf>.

89. Dotychczas Szef Urzędu sprawował opiekę nad małoletnimi bez opieki poprzez zapewnienie im miejsca w placówce wyspecjalizowanej – Domu Dziecka nr 9 przy ul. Korotyńskiego 13 w Warszawie, dzięki corocznie zawieranej umowie Urzędu do Spraw Cudzoziemców z Miastem Stołecznym Warszawa. Podobna umowa na zapewnienie 10 miejsc pobytu w Domu Dziecka nr 9 przy ul. Korotyńskiego 13 dla małoletnich cudzoziemców została zawarta na okres od 1 stycznia 2012 roku do 31 grudnia 2012 roku.

znalezieniem odpowiedniej placówki, która zapewniłaby małoletnim cudzoziemcom ubiegającym się w Polsce o status uchodźcy należyłą opiekę. Podejmowane są również starania, by wywiady w sprawie nadania statusu uchodźcy odbywały się w miejscu zakwaterowania małoletnich cudzoziemców.

W maju 2012 roku odbyło się szkolenie i warsztaty poświęcone metodom usprawnienia opieki nad małoletnimi bez opieki ubiegającymi się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy. Powyższe działania odbyły się w ramach projektu „IOM Guardianship and Care of Unaccompanied Minor Asylum-seekers in Central Europe”, a udział w nich wzięli przedstawiciele instytucji państwowych i organizacji pozarządowych tj.: Biura Polityki Społecznej m.st. Warszawy, Domu Dziecka nr 9 w Warszawie, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Kliniki Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, Sądu Rejonowego m.st. Warszawy, Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, Straży Granicznej, Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców, który również prowadził ww. szkolenie.

W części szkoleniowej poruszano m. in. następujące kwestie:

- dalsze funkcjonowanie systemu pieczy zastępczej dla małoletnich cudzoziemców, ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski w związku z ze zmianami, jakie od stycznia 2012 roku wprowadziła *ustawa o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 roku* (Dz. U. 2011, Nr 149, poz. 887);
- problematyka opieki prawnej dla małoletnich bez opieki, pozostających pod faktyczną opieką krewnych;
- problemy związane ze sprawowaniem funkcji kuratora osoby małoletniej w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy;

- problem małżeństw małoletnich dziewczynek, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji dziewczynek przebywających pod faktyczną opieką kuratorów, ustanowionych na czas postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy.

W trakcie dyskusji uczestnicy spotkania zajmowali się także problematyką grupy małoletnich „specjalnego ryzyka”, za które uznano kilkunastoletnie dziewczynki przybywające lub przebywające w Polsce pod opieką jednego z członków rodziny (w tym cioc, wujków, kuzynów itp.), a które nierzadko okazują się być małoletnimi żonami swoich opiekunów faktycznych i jednocześnie kuratorów.

W lipcu 2012 roku Urząd do Spraw Cudzoziemców wziął udział w szkoleniu EAC⁹⁰, które dotyczyło przesłuchiwania małoletnich. Szkolenie miało w celu przygotowanie trenera, który po odbyciu ww. kursu przeprowadzi analogiczne szkolenie dla pracowników stosownych instytucji w swoim kraju⁹¹. Kurs szkoleniowy dla trenerów i spotkanie ekspertów na temat przesłuchiwania małoletnich ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy dały możliwość poszerzenia wiedzy teoretycznej i zapoznanie się z najnowszymi technikami z tego zakresu⁹².

Pod koniec 2012 roku podjęto decyzję o sprofilowaniu strzeżonych ośrodków dla

90. *European Asylum Curriculum* (EAC) jest realizowaną pod auspicjami *General Directors' Immigration Services Conference* (GDISC) inicjatywą urzędów imigracyjnych Szwecji, Holandii, Czech i Hiszpanii oraz *Odysseus Academic Network*, mającą na celu opracowanie zasad, metod i instytucjonalnych podstaw harmonizacji szkolenia pracowników urzędów imigracyjnych rozpatrujących wnioski o nadanie statusu uchodźcy.

91. Na przełomie kwietnia i maja 2013 roku zaplanowano przeprowadzenie w Polsce szkolenia na temat przesłuchiwania małoletnich.

92. Konieczność organizacji nowych szkoleń ze wskazanej problematyki została zgłoszona przedstawicielom EASO, co pozwala mieć nadzieję na udoskonalenie modułu szkoleń i stworzenie kolejnych projektów zmierzających do poszerzenia wiedzy oraz umiejętności pracowników z zakresu postępowania z małoletnimi ubiegającymi się o ochronę międzynarodową.

cudzoziemców, m.in. w celu lepszego zabezpieczenia realizacji praw przysługujących osobom małoletnim (oraz małoletnim bez opieki) oraz poprawy warunków bytowych tej grupy osób. W wyniku tej decyzji zostały wyznaczone dwa strzeżone ośrodki, tj. w Kętrzynie i Białej Podlaskiej, do których kierowane są osoby małoletnie oczekujące na realizację decyzji, z których wynika obowiązek opuszczenia terytorium Polski. W Kętrzynie umieszczane są osoby małoletnie zarówno znajdujące się pod opieką, jak i bez opieki dorosłych, zaś w Białej Podlaskiej jedynie znajdujące się pod opieką osób dorosłych⁹³.

6.2. Pozostałe grupy cudzoziemców narażone na zagrożenie

Istotnym elementem działań Ministerstwa Zdrowia w roku 2012 były prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, celem dokonania transpozycji przepisów *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony* do polskiego porządku prawnego. Powyższe spowo-

dowało dostosowanie przepisów *ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*⁹⁴ i umożliwienie cudzoziemcom, którzy uzyskali na terytorium Polski decyzję pozytywną w sprawie o udzielenie statusu uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, przyznania statusu świadczeniobiorców innych niż ubezpieczeni, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ww. ustawy. Osoby te będą mogły otrzymywać decyzję władz gminy właściwej dla miejsca zamieszkania cudzoziemca na terytorium Polski w sprawie wydania dokumentu potwierdzającego prawo do świadczeń opieki zdrowotnej (art. 54 ww. ustawy) i w oparciu o ten zapis korzystać ze świadczeń opieki zdrowotnej. W przypadku osób małoletnich (tzn. do ukończenia 18 roku życia) oraz kobiet w okresie ciąży, porodu i połogu wskazano, iż ta grupa cudzoziemców może nieodpłatnie korzystać ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na takich samych zasadach, jak obywatele polscy.

Zgodnie z dyspozycją art. 68 ust. 1 *ustawy z 2003 roku o udzielaniu ochrony*, cudzoziemcowi, który informuje organ prowadzący postępowanie, że był poddany przemocy, jest niepełnosprawny, lub którego stan psychofizyczny stwarza domniemanie, że był poddany przemocy, Szef Urzędu zapewnia przeprowadzenie badań lekarskich lub psychologicznych w celu potwierdzenia tych okoliczności. Powyższy przepis wskazuje, iż badania należy wykonać w stosunku do każdej osoby, która deklaruje, iż była ofiarą przemocy lub jej zachowanie wskazuje, iż była ona poddana przemocy fizycznej. Stosowne badania należy wykonać niezależnie od etapu postępowania, na jakim wyjdzie na jaw, iż wnioskodawca jest osobą ze specjalnymi potrzebami (art. 68 ust 2 ww. ustawy).

Identyfikacja osoby „wrażliwej” - tj. najczęściej takiej, która doświadczywszy

93. Zagadnienie powyższe może w szczególności dotyczyć przyjęcia przez Polskę do końca 2013 roku prawa w zakresie przeciwdziałania powtórnej wiktymizacji dzieci, ofiar przestępstw seksualnych i handlu ludźmi podczas postępowań karnych. Szerzej w kolejnym rozdziale niniejszego raportu. Problemy i dobre praktyki związane z powrotami małoletnich cudzoziemców, w tym reintegracja, pomoc w powrotach dobrowolnych oraz problematyka osadzenia małoletnich w placówkach detencyjnych były przedmiotem dyskusji na konferencji „Praktyczne aspekty postępowania z małoletnimi bez opieki w kontekście postępowań wydaleniowych”, która odbyła się w czerwcu 2012 roku w Kopenhadze (Dania). Udział w niej wzięli przedstawiciele państw członkowskich UE, UNHCR, IOM, ECRE, Europejskiej Agencji Praw Podstawowych oraz organizacji pozarządowych, skupiających się w swej działalności na ochronie praw dziecka.

94. Dz.U. z 2008 roku Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.

przemocy w kraju pochodzenia odczuwa bolesne skutki chociażby w postaci utraty zdrowia, niepełnosprawności, czy PTSD⁹⁵ i której stan psychofizyczny sprawia, iż nie jest ona w stanie w pełni zrehabilitować swojej historii - wpływa na ocenę wiarygodności jej zeznań. Ponadto identyfikacja ww. kategorii osób pozwala stworzyć w trakcie trwania postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy jak najlepsze warunki w ośrodkach recepcyjnych poprzez odpowiednią opiekę medyczną i psychologiczną.

Mając na uwadze fakt, iż 80% wnioskodawców we wnioskach o nadanie statusu uchodźcy podaje, iż jest ofiarą przemocy psychicznej i/lub fizycznej, skala zjawiska jest bardzo duża, natomiast konieczność przeprowadzenia badań w tym kierunku jest niezbędna w celu potwierdzenia ww. okoliczności. W związku z powyższym opracowano model działania w stosunku do ww. kategorii osób, w ramach którego przewidziane są działania polegające na przeprowadzeniu badania psychologicznego przed wywiadem statusowym i zakwalifikowania – w zależności od wyniku badania – do trybu szczególnego. W trakcie badania psycholog:

- ocenia stan emocjonalny cudzoziemca, w celu wykluczenia bądź potwierdzenia problemów natury psychologicznej;
- dokonuje diagnozy, opartej o wywiad i obserwację, ze zwróceniem szczególnej uwagi na występowanie objawów PTSD (na podstawie klasyfikacji DSM IV oraz informacji zawartych w aktach sprawy);
- wydaje opinię, uzasadniającą bądź wykluczającą zastosowanie szczególnego trybu ustawy.

W partnerstwie z Urzędem do Spraw Cudzoziemców w listopadzie 2012 roku Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć rozpoczęło realizację projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców pt. „Daj im szansę! – Wsparcie prawne i informacyjne dla osób szczególnej troski poszukujących ochrony w Polsce i przeciwdziałanie przemocy seksualnej i ze względu na płeć w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy”. W ramach projektu podjęto liczne działania:

- indywidualnie świadczone pomoc prawną dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w 8 ośrodkach dla cudzoziemców, w biurze Centrum Pomocy, telefonicznie, za pośrednictwem poczty, faksu oraz on-line;
- prowadzono kampanię informacyjną na temat przemocy seksualnej i przemocy domowej oraz praw cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy z wykorzystaniem ulotek, informatorów oraz plakatów. Celem jest uświadomienie mieszkańcom ośrodków, że pewne zachowania, których doświadczają lub których są świadkami mają znamiona przestępstw i są czynami karalnymi w Polsce – oraz, że ich ofiary mają prawo do pomocy;
- realizowano zadania przewidziane w „Porozumieniu w sprawie standardowych procedur postępowania w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania oraz reagowania na przypadki przemocy seksualnej lub przemocy związanej z płcią wobec cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy”. Ich celem jest zapewnienie, iż wymiana informacji pomiędzy stronami porozumienia, czyli Urzędem do Spraw Cudzoziemców, Policją, UNHCR, Fundacją La Strada oraz Centrum Pomocy, a także regularne spotkania Grupy Ewaluacyjnej i Lokalnych Zespo-

95. Post-traumatic stress disorder (PTSD), czyli zespół stresu pourazowego.

łów Współdziałania przy ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz szkolenia dla osób w nich uczestniczących, ułatwią systemowe zmiany w kierunku poprawy bezpieczeństwa. Powyższe przyczynić ma się do skuteczniejszej integracji osób ubiegających się o status; szkolenia w tym zakresie w roku 2013 obejmą też pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców;

- podjęto się też prowadzenia dialogu międzykulturowego pomiędzy środowiskiem przyjmującym a cudzoziemcami oraz skierowanej do społeczeństwa polskiego kampanii społecznej dotyczącej podniesienia poziomu akceptacji uchodźców.

W roku 2013 przeprowadzone zostanie też badanie monitorujące warunki bezpieczeństwa i występowania przypadków przemocy seksualnej w ośrodkach uchodźców oraz prac tzw. Lokalnych Zespołów Współdziałania. Głównym zadaniem prac będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie czy narzędzia, jakimi dysponują członkowie Zespołów, są wystarczające dla efektywnego i pełnego wykonania zadań wynikających z Porozumienia. Celem długofalowym monitoringu będzie natomiast wpływ na poprawę szans integracji uchodźców w Polsce.



7 Przeciwdziałanie zjawisku handlu ludźmi



Od 2004 roku funkcjonuje międzyresortowy Zespół do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, którego członkami są przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (od 2012 roku), Komendy Głównej Straży Granicznej, Komendy Głównej Policji, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Sprawiedliwości, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Zdrowia, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (od 2012 roku), Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania (od 2011 roku). Ponadto w pracach uczestniczyły w 2012 roku Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Prokuratura Generalna, Główny Inspektorat Pracy⁹⁶, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Dziecka, Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej oraz organizacje pozarządowe: Caritas Polska, Fundacja ITAKA, Fundacja La Strada, Fundacja Dzieci Niczyje, Stowarzyszenie Po-MOC, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, a także Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji.

96. Państwowa Inspekcja Pracy jest instytucją włączoną do krajowego systemu zwalczania i przeciwdziałania handlowi ludźmi i aktualnie realizuje zadania przewidziane w Krajowym Planie Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2011 – 2012. W szczególności organizuje szkolenia dla inspektorów pracy poświęcone zjawisku handlu ludźmi do pracy przymusowej.

Zespół pełni rolę organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów, ocenia realizację programów mających na celu zwalczanie i zapobieganie handlowi ludźmi, oraz proponuje i opiniuje podejmowane działania zmierzające do skutecznego zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi. W ramach ww. Zespołu w 2012 roku działała Grupa Robocza i dwie grupy eksperckie: ds. organizacji działań prewencyjnych i ds. systemu wsparcia ofiar handlu ludźmi (grupa ta pełni od 2006 roku zadania Krajowego Mechanizmu Referencyjnego – National Referral Mechanism).

Od 1 stycznia 2011 roku zidentyfikowane cudzoziemskie ofiary handlu ludźmi (na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw⁹⁷), zostały zwolnione z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę (w związku z faktem posiadania przez te osoby zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 15 ustawy o cudzoziemcach).

Ponadto, w 2012 roku dokonano implementacji postanowień dyrektywy 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku ustalającej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trze-

97. Dz. U z 2010 r. Nr 157, poz. 1725.

*cich ustawą z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*⁹⁸. Niniejsza ustawa wprowadziła także szereg rozwiązań dotyczących uprawnień przyznanych ofiarom handlu ludźmi.

Problem handlu ludźmi był w 2012 roku również przedmiotem zainteresowań Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. W dniu 16 marca ubiegłego roku odbyło się wystuchanie obywatelskie „System eliminowania handlu ludźmi w Polsce”, zorganizowane przez Ośrodek Badań Handlu Ludźmi Uniwersytetu Warszawskiego. W dniu 18 kwietnia 2012 roku, w Sejmie parlamentarzyści z różnych krajów Europy oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych i organów ścigania uczestniczyli w międzynarodowym seminarium „Parlamentarzyści przeciwko handlowi ludźmi”.

W 2012 roku kontynuowano implementację pilotażowego programu wsparcia małoletniej ofiary handlu ludźmi. W dniach 26-28 marca w Warszawie zorganizowano spotkanie dla przedstawicieli czterech województw, w których wdrożono program (tzn. województwo łódzkie, mazowieckie, małopolskie oraz zachodniopomorskie).

W dniach 16-20 kwietnia 2012 roku miała miejsce wizyta ekspertów Grupy Ekspertów Zwalczania Handlu Ludźmi (tzw. GRE-TA), w związku z ewaluacją implementacji przez Polskę Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi. Publikacja raportu planowana jest w pierwszej połowie 2013 roku.

W dniach 16 – 18 października 2012 roku w ramach obchodów Szóstego Europejskiego Dnia Przeciwko Handlowi Ludźmi zorganizowany został pierwszy Międzynarodowy Festiwal Filmów o Handlu Ludźmi „18/18”. Ideą Festiwalu było budowa-

nie świadomości, przekazywanie wiedzy i uwrażliwianie, a w konsekwencji – zmiana postaw zarówno potencjalnych ofiar i świadków, jak również decydentów i profesjonalistów stykających się z tym procederem. Nagrodę główną dla wyróżnionych na Festiwalu filmów ufundował i wręczył podczas uroczystej gali zamknięcia Minister Spraw Wewnętrznych⁹⁹.

W maju 2012 roku rozstrzygnięto kolejną edycję konkursu dla młodzieży szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych „Handel ludźmi moimi oczami” (278 uczestników), na krótką formę literacką poświęconą handlowi ludźmi. W październiku 2012 roku rozstrzygnięto konkurs na najlepszą pracę magisterską dotyczącą problematyki handlu ludźmi (wpłynęło 30 prac).

W dniach 4-5 grudnia 2012 roku w Warszawie odbyła się konferencja „Prawa migrantów w praktyce”, która poświęcona była m.in. problematyce handlu ludźmi. Konferencja stanowi element realizowanego w latach 2011-2014 przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Główny Inspektorat Pracy projektu „Prawa migrantów w praktyce”. Problematyka handlu ludźmi jest elementem większości działań realizowanych w ramach projektu.

W 2012 roku w ramach programu MSZ „Polska pomoc” realizowano projekt „Współpraca polsko-ukraińska w zakresie zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi”, projekt zrealizowano w oparciu o rekomendacje zorganizowanych w 2011 roku polsko-ukraińsko-białoruskich warsztatów dla przedstawicieli organów ścigania. W ramach projektu odbyły się wizyty studyjne, oraz wydano publikacje poświęcone problematyce handlu ludźmi.

W ramach realizacji zadania zleconego przez Ministra Spraw Wewnętrznych „Prowadzenie Krajowego Centrum Interwen-

98. Szerzej w rozdziale trzecim dokumentu.

99. Szerzej na stronie PL KPK ESM.

cyjno-Konsultacyjnego (KCIK) dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi” przekazano na 2012 rok kwotę 778 000 PLN. Z bezpośredniej pomocy Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego skorzystało w 2012 roku 198 domniemanych ofiar handlu ludźmi, zauważalny jest szerszy zakres pomocy oczekiwanej przez ofiary, szczególnie w przypadku ofiar z Azji i Afryki. W ramach realizowanego zadania prowadzono także poradnictwo prewencyjne i zorganizowano liczne spotkania profilaktyczne, dużą rolę odegrały także konsultacje dla instytucji. W 2012 roku podjęto decyzję o rozszerzeniu formuły zadania, od 1 stycznia 2013 roku na terenie Polski prowadzone są dwa profesjonalne schroniska dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi – zadanie realizowane jest przez Stowarzyszenie PoMOC dla Kobiet i Dzieci im. Marii Niepokalanej i La Strada Fundację przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu.

W 2012 roku opublikowany został także raport *“Zapobieganie handlowi ludźmi w Polsce. Materiały do raportu za lata 2009-2011”* obejmujący zarówno dane statystyczne, jak też obraz zjawiska, a także zawierający obszerne fragmenty zleconych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w 2011 roku analiz¹⁰⁰.

W Polsce funkcjonuje rozbudowany system szkoleń, w 2012 roku ze szkoleń korzystali m.in. przedstawiciele Policji (szkolenia wdrożone w 2003 roku), Straży Granicznej (szkolenia od 2006 roku, w 2011 roku wdrożono kompleksowy 4-stopniowy system szkoleń), prokuratorzy i sędziowie (szkolenia od 2003 roku), pracownicy urzędów wojewódzkich, inspektorów pracy (od 2010 roku, w wymiarze dwóch szkoleń rocznie), personelu konsularnego (polscy konsulowie szkoleni są w ramach służby

konsularnej, od 2010 roku organizowane są szkolenia dla personelu konsularnego państw trzecich), pedagogów szkolnych (od 2009 roku, tylko w 2012 roku przeszkolono ok. 500 pedagogów i nauczycieli szkolnych), pracowników Urzędu ds. Cudzoziemców przeprowadzających wywiady z osobami ubiegającymi się o status uchodźcy i pracujących w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w zakresie identyfikacji ofiar handlu ludźmi (od 2002 roku, blisko 400 osób), pracowników urzędów pracy, pracowników pomocy społecznej (od 2008 roku, ponad 400 osób), pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych (ok. 50 osób), związków zawodowych (od 2010 roku), cyklicznie prowadzone są szkolenia dla organizacji pozarządowych (zarówno świadczących pomoc bezpośrednią, prowadzących telefony zaufania, jak też sprawujących społeczny nadzór nad przestrzeganiem praw człowieka) Prowadzi się także szeroko zakrojoną działalność szkoleniowo-informacyjną skierowaną do młodzieży szkolnej. W 2013 roku planuje się objęcie systemem szkoleń także przedstawicieli służby zdrowia.

Jednocześnie w roku 2012 Polska współpracowała z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się problematyką handlu ludźmi. W dniu 26 października 2011 roku podpisano *Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji zmieniające 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 2005 r.*, które rozszerza dotychczasową współpracę pomiędzy Ministrem a IOM w zakresie organizacji pomocy w dobrowolnym powrocie cudzoziemców opuszczających Polskę. W świet-

100. Raport udostępniony został także na polskiej stronie Europejskiej Sieci Migracyjnej http://www.emn.gov.pl/portala/esm/714/10113/Raport_MSU_dotyczaczy_zapobiegania_handlowi_ludzmi_w_Polsce.html?search=849632.

le przedmiotowego porozumienia z dobrowolnych powrotów w Polsce korzystać mogą wszystkie cudzoziemskie ofiary handlu ludźmi, także obywatele państw Unii Europejskiej.

W kontekście planowanych ułatwień w zakresie legalizacji pobytu ofiar handlu ludźmi należy wskazać na trwające prace legislacyjne nad projektem nowej ustawy o cudzoziemcach. Projektowana ustawa uwzględni dodatkowo postanowienia *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar* (Dz. Urz. UE L 101 z 15.04.2011). W projekcie przewiduje się uproszczenie procedury regulującej legalizację pobytu cudzoziemców, którzy są najprawdopodobniej ofiarami handlu ludźmi, w okresie przeznaczonym na zastanowienie się, odzyskanie sił i uniknięcie wpływu ze strony sprawców przestępstwa. Obecnie obowiązujące przepisy prawa przewidują, iż w opisanym wyżej okresie ofiarze handlu ludźmi zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielane jest na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Obowiązujące przepisy przewidują, iż cudzoziemiec zobowiązany jest do złożenia stosownego wniosku do wojewody, który następnie prowadzi postępowanie administracyjne w celu zalegalizowania cudzoziemcovi pobytu w Polsce. Proponowane rozwiązanie upraszcza procedurę legalizacji pobytu cudzoziemca, który jest ofiarą handlu ludźmi i przewiduje, iż w okresie na zastanowienie się cudzoziemca jego pobyt z mocy prawa jest uważany za legalny. Będzie mu także wydawane ważne przez okres 2 miesięcy zaświadczenie, potwierdzające, że jest prawdopodobnie ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu art. 115 § 22 *Kodeksu karnego*. W okresie ważności zaświadczenia pobyt cudzoziemca na terytorium Polski będzie uważany za legalny.

Projektowane przepisy prawa przewidują, iż po okresie zastanowienia się cudzo-

ziemcovi będzie wydawane zezwolenie na pobyt czasowy, jeżeli podjął on współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi oraz zerwał kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych związanych z handlem ludźmi. Podobne rozwiązanie funkcjonuje już na gruncie obowiązującej ustawy o cudzoziemcach. W obecnie obowiązujących przepisach niniejsze zezwolenie udzielane jest z możliwością ubiegania się o kolejne jedynie na okres 6 miesięcy, projektowana regulacja prawna przewiduje, iż zezwolenie to będzie wydawane na okres do 3 lat.

W projekcie przewidziano także możliwość wydania polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemcovi, co do którego stwierdzone zostanie prawdopodobieństwo iż jest ofiarą handlu ludźmi, jeżeli przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez ważnego dokumentu podróży, podjął współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi a uzyskanie innego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość jest niemożliwe.

Ponadto, w kontekście ochrony ofiar handlu ludźmi projektowane przepisy wprowadzają następujące uregulowania:

- możliwość uzyskania zezwolenia na pobyt stały, w przypadku gdy cudzoziemiec będąc ofiarą handlu ludźmi przebywa na terytorium Polski co najmniej 2 lata, współpracował z organami ścigania i ma m.in. z tego powodu uzasadnione obawy przed powrotem do kraju pochodzenia;
- możliwość ubiegania się przez ofiary handlu ludźmi o pomoc w dobrowolnym powrocie.

W roku 2012 dokonano także dodatkowej analizy zgodności polskiego systemu prawnego z zobowiązaniami wynikającymi z *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego*

i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 roku ws. zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującej decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW¹⁰¹. Zbadano zgodność z prawem polskim m.in. poszerzonej definicji handlu ludźmi, ochrony ofiar handlu ludźmi i stwierdzono, iż zasadniczo prawo polskie spełnia zobowiązania wynikające z dyrektywy. W celu zapewnienia pełnej zgodności prawa polskiego z uregulowaniami zawartymi w dyrektywie opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks Karny, Kodeks Postępowania Karnego i niektórych innych ustaw. Projekt przewiduje m.in. wprowadzenie zmian do art. 185a i art. 147 *Kodeksu Postępowania Karnego* w zakresie trybu przesłuchania małoletnich pokrzywdzonych. Prace parlamentarne nad tym projektem będą kontynuowane w roku 2013¹⁰².

W ramach prac Grupy Roboczej międzyresortowego Zespołu ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi stwierdzono konieczność opracowania nowego

Algorytmu¹⁰³ w celu poprawy efektywności identyfikacji ofiar handlu ludźmi. Zadanie to zostało wpisane do realizacji w ramach *Krajowego Planu Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2011 – 2012*. Przedsięwzięcie nie zostało zrealizowane i będzie kontynuowane w roku 2013. Przesunięcie terminu realizacji zadania związane jest z planowaną zmianą przepisów ustawy o cudzoziemcach. Opracowywany obecnie Algorytm ma przede wszystkim korespondować z planowanymi zmianami przepisów. I tak, zgodnie z treścią proponowanych zapisów cudzoziemcy będący ofiarami handlu ludźmi w rozumieniu art. 115 § 22 k.k. mają prawo do 2-miesięcznego czasu na zastanowienie się, w trakcie którego ich pobyt uznaje się za legalny. Organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi będzie obowiązany wydać cudzoziemcowi stosowne zaświadczenie potwierdzające jego legalny status pobytu na terytorium Polski. Projektowane przepisy zakładają więc uproszczenie procedury regulującej status pobytu w ramach czasu na zastanowienie. Dotychczas obowiązujące prawo przewiduje, iż cudzoziemiec chcąc skorzystać z czasu na zastanowienie jest obowiązany złożyć stosowny wniosek do wojewody, który prowadzi postępowanie administracyjne w celu zalegalizowania cudzoziemcowi pobytu.

Ponadto Straż Graniczna uczestniczy w pilotażowych programach w wybranych województwach, które mają na celu zwalczanie i zapobieganie handlowi ludźmi z udziałem małoletnich ofiar. Pilotażowe projekty dot. małoletnich ofiar handlu ludźmi obejmują 4 województwa: mazowieckie, łódzkie, małopolskie i zachodnio-

101. Termin implementacji dyrektywy upływa z dniem 6 kwietnia 2013 roku.

102. Ideą obecnie obowiązujących przepisów jest jednokrotne (w czasie trwania procesu karnego) przesłuchanie małoletniego przez sąd, z udziałem biegłego psychologa. Ponadto, w trakcie czynności może stosowany być zapis audio-video, który następnie jest odtwarzany na rozprawie głównej. W praktyce, przesłuchanie takie odbywa się w tzw. przyjaznym dziecku pokoju przesłuchań, w którym dziecko występujące w roli świadka czuje się komfortowo poprzez wykorzystanie właściwej aranżacji przestrzeni, doboru odpowiedniego wyposażenia i kolorystyki wnętrza. Pokojami takimi dysponuje obecnie przede wszystkim Fundacja Dzieci Niczyje, z którą to jednostką organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości współpracują w tym zakresie (pokoje o podobnym charakterze mają też być w jednostkach Policji). Powyższe jest realizowane w ramach Programu na rzecz ochrony dzieci uczestniczących w procedurach prawnych „Dziecko - świadek szczególnej troski”. Program ma na celu poprawę sytuacji dzieci uczestniczących w procedurach prawnych, takich jak rozprawa sądowa, przesłuchanie prokuratorskie lub policyjne. Adresowany jest do sędziów, policjantów, prokuratorów, adwokatów i innych profesjonalistów zajmujących się pomocą dziecku i rodzinie, a także do przedstawicieli władz lokalnych i centralnych. Idea zmian dotyczyć ma w szczególności rozszerzenia katalogu przestępstw (m.in. o handel ludźmi), w sytuacji popełnienia których będzie można zastosować powyższą procedurę.

103. *Algorytm postępowania w przypadku ujawnienia ofiary handlu ludźmi* jest instrumentem pomocniczym, określającym czynności, które podejmuje funkcjonariusz w przypadku ujawnienia ofiary handlu ludźmi. Systematyzuje on postępowanie dotyczące stricte samej ofiary/świadka handlu ludźmi w procesie identyfikacji i udzielanej pomocy na terytorium Polski, przy jednoczesnym podjęciu działań zmierzających do osiągnięcia celów postępowania karnego.

pomorskie. W ramach tych przedsięwzięć opracowano robocze dokumenty o charakterze wytycznych dot. identyfikacji, zasad i procedur postępowania w przypadku ujawnienia małoletniej ofiary. Wytypowano placówki opiekuńcze, w których mogłyby być umieszczone małoletnie ofiary (we współpracy ze Strażą Graniczną szkoleną jest kadra dydaktyczna placówek). Ponadto analizie poddawane są przypadki przekraczania granicy państwowej Polski przez małoletnich bez opieki. W przedmiotowym obszarze stwierdzono, iż w ramach podejmowanych czynności służbowych funkcjonariusze Straży Granicznej muszą zwracać m.in. szczególną uwagę na małoletnich, którzy z racji wieku mogą nie być świadomymi, iż stanowią ofiarę przestępstwa handlu ludźmi, a co za tym idzie nie poddają się autoidentyfikacji.

Celem poprawienia skuteczności działań Straży Granicznej w aspekcie wykrywania przestępstwa handlu ludźmi i ścigania sprawców tej zbrodni zasadnym jest wprowadzenie do ustawy o Straży Granicznej zapisu pozwalającego wprost zapobiegać, wykrywać i rozpoznawać sprawy dot. tego procederu. Ponadto, zasadnym jest wpisanie art. 189a kk do katalogu przestępstw, wobec sprawców których stosować można ofensywne metody pracy operacyjno-śledczej, polegające przede wszystkim na stosowaniu kontroli operacyjnej, zakupie kontrolowanym i przesyłce niejawnie nadzorowanej.

Potrzeba wprowadzenia przedmiotowych zmian prawnych znalazła także wyraz w udziale Straży Granicznej w projekcie, który jest realizowany przez Uniwersytet Warszawski (Ośrodek Badań Handlu Ludźmi), Centralny Ośrodek Szkolenia SG w Koszalinie i ZOŚ KG SG pt. „Filling the gaps In the system of combating Human Trafficking In Poland- FIGAS- Wypełnianie luk w systemie zwalczania handlu ludźmi w Polsce”. Projekt, na który uzyskany został wysoki grant z Komisji Europejskiej ma także wspomóc wprowadzenie do właści-

wości rzeczowej Straży Granicznej uprawnienia do ścigania zbrodni handlu ludźmi.

W ramach przygotowań do EURO 2012 Straż Graniczna uczestniczyła w działaniach prewencyjnych mających na celu przygotowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej do identyfikacji ewentualnych ofiar handlu ludźmi mogących wystąpić w okresie imprezy, jak i opracowaniu kampanii informacyjnej do ogółu społeczeństwa ukierunkowanej na wskazanie zagrożeń związanych z przedmiotowym procederem. W szczególności Straż Graniczna uczestniczyła w przygotowaniach i realizacji kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat potencjalnych zagrożeń dzieci i młodzieży komercyjnym wykorzystywaniem seksualnym, prostytutką dziecięcą lub handlem ludźmi w trakcie mistrzostw EURO 2012.

8

Migracje oraz rozwój



Jedną z ważnych inicjatyw zmierzającą do wspierania migracji i rozwoju było w roku 2012 podpisanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej ustawy z dnia 16 listopada 2012 roku o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce, przygotowaną przez Ministerstwo Gospodarki. Ustawa ma na celu poprawę warunków wykonywania działalności gospodarczej w Polsce również przez cudzoziemców. Ma w szczególności przyczynić się do ograniczenia zatorów płatniczych oraz zbędnych obowiązków informacyjnych. Ustawa wprowadza m.in. uproszczenia w systemie podatkowym, a także przepisy zwiększające pewność działania przedsiębiorców dzięki jawności interpretacji wydawanych przez organy publiczne. Ustawa, której przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 roku, zwiększa też przejrzystość funkcjonowania administracji publicznej¹⁰⁴. Ustawa z dnia 16 listopada 2012 roku o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce jest trzecim aktem prawnym o generalnym charakterze deregulacyjnym przygotowanym przez Ministra Gospodarki w ostatnich dwóch latach. W 2011 roku weszły w życie:

- ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622);

- ustawa z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2011 r. Nr 232, poz. 1378).

Obecnie Ministerstwo Gospodarki pracuje nad kolejnymi projektami o charakterze deregulacyjnym - założeniami projektu ustawy o ułatwieniu warunków wykonywania działalności gospodarczej oraz założeniami projektu ustawy o standaryzacji niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych. Jednocześnie w roku ubiegłym swoją działalność kontynuował Pojedynczy Punkt Kontaktowy, który został powołany do życia przez Ministerstwo Gospodarki z dniem 28 grudnia 2009 roku na mocy tzw. dyrektywy usługowej¹⁰⁵ oraz ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰⁶. Za pośrednictwem strony internetowej Pojedynczego Punktu Kontaktowego (<http://www.eu-go.gov.pl/pl/dla-przedsiębiorcy/procedury/procedura/721/323/>) przedsiębiorca oraz osoba fizyczna mogą znaleźć szczegółowe informacje o interesującej go dziedzinie działalności gospodarczej, takie jak właściwe przepisy prawa, kontakty do organów realizujących procedurę oraz szczegółowe instrukcje postępowania np. w procedurze uznawania kwalifikacji zawodowych. Pojedynczy Punkt Kontaktowy (PPK) udostęp-

104. Dz.U. z 2012 roku, poz. 1342.

105. http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

106. Dz.U. z 2004 roku Nr 173 poz. 1807 z późn. zm.

nia informacje dotyczące m.in.: procedur i formalności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce; danych kontaktowych i kompetencji instytucji publicznych oraz urzędów; sposobów i warunków dostępu do rejestrów publicznych i publicznych baz danych dotyczących działalności gospodarczej i przedsiębiorców. Polski Pojedynczy Punkt Kontaktowy tworzony jest w ramach Projektu „Uproszczenie procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez ich elektroniczną i wdrożenie idei jednego okienka” (UEPA), realizowanego w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013*.

W ramach współpracy międzynarodowej Polska uczestniczyła w wielu działaniach, wśród których na uwagę zasługuje projekt pt. „Support for the Implementation of the Prague Process and its Action Plan” oraz Proces Praski. W dniu 2 sierpnia 2012 roku Minister Spraw Wewnętrznych podpisał z Komisją Europejską umowę na realizację do końca 2015 roku projektu pt. „Support for the Implementation of the Prague Process and its Action Plan” (PP TI). Obecnie jest on najważniejszą inicjatywą wdrażającą zaakceptowany przez ministrów w trakcie „II Konferencji Ministerialnej Procesu Praskiego – Building Partnerships in Action” (Poznań, 3 listopada 2011 roku w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE) Plan Działania Procesu Praskiego 2012–2016. Funkcje Sekretariatu Procesu pełni ICMPD (International Centre for Migration Policy Development). Polska (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) jest odpowiedzialna za ogólny nadzór nad realizacją projektu oraz wdrożenie projektu pilotażowego w zakresie nielegalnej migracji. Partnerami Polski w tym projekcie są Czechy, Niemcy, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Węgry. W ciągu pierwszych czterech miesięcy realizacji projektu m.in. zakończono proces formowania zespołu PP TI (w strukturach ICMPD), zorganizowano warsztaty otwierające poszczególne projekty pilotażowe oraz rozpoczęto prace nad stroną internetową

Procesu Praskiego. Opracowano Plan działania projektu na rok 2013 zawierający listę ponad dwudziestu aktywności. Projekt zakłada osiągnięcie trzech celów: 1) rozwój sieci punktów kontaktowych Procesu Praskiego oraz organizację spotkań urzędników wysokiego szczebla (SOM), a także wsparcie funkcjonowania sekretariatu Panelu Partnerstwa Wschodniego do Spraw Azylu i Migracji; 2) rozwój tzw. bazy wiedzy projektu Building Migration Partnerships (internetowej mapy szlaków migracyjnych oraz profili migracyjnych¹⁰⁷); 3) realizację czterech projektów pilotażowych.

W ramach celu 3 realizowane są cztery projekty pilotażowe: 1) PP1 – dotyczący nielegalnej migracji, któremu przewodniczy Polska przy wsparciu Słowacji i Rumunii, 2) PP2 – dotyczący migracji legalnej, któremu przewodniczą Węgry, 3) PP3 – dotyczący migracji i rozwoju, któremu przewodniczy Republika Czeska, oraz 4) PP4 – dotyczący azylu i ochrony międzynarodowej, któremu przewodniczą Szwecja i Niemcy.

W ramach projektu PP TI współfinansowany jest Sekretariat Panelu Partnerstwa Wschodniego do spraw Azylu i Migracji, który w roku 2012 zorganizował dwa spotkania. Pierwsze w dniach 10–11 września 2012 roku w Bukareszcie, a kolejne w dniach 18–19 października 2012 roku w Kiszyniowie – spotkanie zostało poświęcone migracji cyrkulacyjnej i było współorganizowane przez Polskę¹⁰⁸ i Mołdawię.

107. W sierpniu 2012 roku rozpoczęto prace nad wersją profilu migracyjnego, którego pierwsza wersja została przedstawiona członkom komitetu sterującego w listopadzie 2012 roku i wstępnie przedyskutowana w trakcie spotkania w Brukseli w dniu 26 listopada 2012 roku. Obecnie, po zgłoszeniu uwag, rozważane jest wprowadzenie zmian do zaproponowanego szablonu; profil ma zostać zaprezentowany w trakcie spotkania eksperckiego we Florencji (rok 2013).

108. W spotkaniu uczestniczył także Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM), który zaprezentował najważniejsze informacje raportu syntetycznego ESM nt. migracji cyrkulacyjnych i tymczasowych w państwach członkowskich UE oraz raportu krajowego na powyższy temat.

Jednocześnie w dniu 20 listopada 2012 roku z inicjatywy Polski zorganizowane zostało pierwsze spotkanie tzw. *Core Group Procesu Praskiego*¹⁰⁹. W spotkaniu w Warszawie udział wzięli przedstawiciele następujących państw: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bułgaria, Czechy, Gruzja, Kosovo, Macedonia, Mołdowa, Niemcy, Polska, Rosja, Serbia, Słowacja, Szwecja, Węgry (16 państw, w tym 7 państw członkowskich UE i 9 państw spoza Unii). W trakcie spotkania jego uczestnicy zgodzili się co do ogólnych kierunków rozwoju Procesu Praskiego zaproponowanych w dokumencie (w tym organizacji konferencji ministerialnej w 2014 roku w państwie nienależącym do UE – wstępnie gotowość rozważenia organizacji konferencji zgłosiły Azerbejdżan, Gruzja i Mołdawia). Należy podkreślić, że uczestnicy spotkania podtrzymali zainteresowanie omówieniem podczas spotkania urzędników wysokiego szczebla kwestii dotyczących aktualnej sytuacji migracyjnej w państwach Procesu; zaproponowano też omówienie problematyki liberalizacji wizowej dla państw Bałkanów Zachodnich w kontekście zwiększonej liczby wniosków o nadanie statusu uchodźcy obywateli tych państw na terytorium UE.

W nawiązaniu do realizacji postulatów zarówno projektu pt. „Support for the Implementation of the Prague Process and its Action Plan” oraz Procesu Praskiego, warto podkreślić duże zaangażowanie państw Partnerstwa Wschodniego (vide m.in. deklaracje w sprawie organizacji konferencji ministrów) oraz Rosji. Kluczowe dla wzmocnienia współpracy z państwami trzecimi będzie wyłonienie państwa gotowego do organizacji konferencji ministerialnej Procesu Praskiego w 2014 roku.

Ponadto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w roku 2012 realizowało dodatkowe

projekty finansowane ze środków polskiej pomocy zagranicznej na 2012 r., czyli w zakresie pomocy rozwojowej:

- projekt pt. „Wsparcie zdolności służb migracyjnych Ukrainy w zarządzaniu recepcją osób ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej” realizowany w ramach programu polskiej pomocy rozwojowej na rok 2012 wspólnie z Urzędem do Spraw Cudzoziemców;
- projekt pt. „Wzmacnianie zdolności administracji ukraińskiej w efektywnej współpracy z Unią Europejską w zakresie problematyki migracji. Aspekty prawne i praktyczne współpracy między i wewnątrz instytucjonalnej”;
- projekt twinningowy pt. „Wzmacnianie państwowych służb migracyjnych w zarządzaniu migracjami w Armenii” („Support the State Migration Service for Strengthening of Migration Management in Armenia”) realizowany przez konsorcjum szwedzko-polskie. Polskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i instytucje współpracujące (Urząd do Spraw Cudzoziemców, Straż Graniczna) są w nim odpowiedzialne za analizę obecnego prawa armeńskiego dotyczącego cudzoziemców oraz za opracowanie wskazówek, które zapewniłyby zbliżenie ustawodawstwa armeńskiego do prawa UE i usunięcie luk prawnych;
- projekt pt. „Współpraca polsko-ukraińska w zakresie zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi” stanowi kontynuację i rozszerzenie polsko-ukraińskich działań w zakresie zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi zapoczątkowanych w 2011 roku¹¹⁰.

W tym kontekście na uwagę zasługuje uchwała Rady Ministrów z dnia 20

109. Instytucja *Core Group*, ciała o charakterze doradczym w stosunku do spotkania urzędników wysokiego szczebla, została wprowadzona w strukturę implementującą *Procesu Praskiego* w *Planie Działania Procesu Praskiego 2012–2016*.

110. W ramach projektów realizowane są wizyty studyjne i misje eksperckie.

marca 2012 roku nr 37/2012 w sprawie ustanowienia Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2012-2015 opracowana na podstawie uchwalonej we wrześniu 2011 roku ustawy o współpracy rozwojowej¹¹¹. Zgodnie z zawartymi w nim wytycznymi w latach 2012 - 2015 Polska będzie finansować działania mające na celu wspieranie demokracji oraz respektowanie praw człowieka. W latach 2012-2015 Polska kierować będzie swoją pomoc w szczególności do następujących dwóch grup krajów priorytetowych:

- państw Partnerstwa Wschodniego (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina) - Polska zamierza przyczynić się w tych państwach do zmian na rzecz trwałego i stabilnego funkcjonowania systemów demokratycznych, przestrzegania praw człowieka oraz wspierania transformacji systemowej w celu zbliżenia państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego z Unią Europejską;
- państw Afryki, Azji i Bliskiego Wschodu (kraje Afryki Wschodniej: Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania i Uganda; kraje Afryki Północnej: Libia i Tunezja; Afganistan, Kirgistan, Tadżykistan i Autonomia Palestyńska) – w tych krajach Polska zamierza przyczynić się do redukcji ubóstwa oraz wspierać zachodzące procesy transformacyjne.

Zaznaczyć należy również udział Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w międzynarodowych projektach dotyczących zagadnień migracyjnych pod nazwą GOVAC/REVIS koordynowanych przez Międzynarodowe Centrum Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD) i adresowanych do takich państw jak Gruzja i Mołdowa (projekt „Building training and analytical capacities on migration in Moldova and Georgia”).

111. Dz.U. z 2011 r. Nr 234, poz. 1386.



9

Wdrażanie prawodawstwa UE



9.1. Wdrażanie prawodawstwa unijnego w roku 2012

Poniżej przedstawione zestawienie zawiera informację na temat toczących się w roku 2012 prac legislacyjnych związanych z wdra-

żaniem do krajowego porządku prawnego unijnego prawodawstwa.

Tabela 4. Sposób wdrożenia prawodawstwa unijnego w 2012 r.

prawodawstwo unijne (w języku angielskim)	prawodawstwo unijne (w języku polskim)	sposób wdrożenia
Regulation (EU) No 1077/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1077/2011 z dnia 25 października 2011 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości	Zostanie wdrożone do krajowego porządku prawnego nową ustawą o cudzoziemcach (tekst w przygotowaniu)
Regulation (EU) No 1342/2011 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 amending Regulation (EC) No 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad oblast and certain Polish administrative districts in the eligible border area	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną	W dniu 14 maja 2012 roku weszła w życie ustawa z dnia 16 marca 2012 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego (MRG)
Directive 2011/93/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA (corrigendum)	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW	Zostanie wdrożone do krajowego porządku prawnego nowelizacją ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz ustawy - Kodeks postępowania karnego (tekst w przygotowaniu, trwa debata nad projektem ustawy z dnia 22 listopada 2012 roku)

Tabela 4. Sposób wdrożenia prawodawstwa unijnego w 2012 r.(ciąg dalszy)

prawodawstwo unijne (w języku angielskim)	prawodawstwo unijne (w języku polskim)	sposób wdrożenia
<p>Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 roku w sprawie zapobiegania handłowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW</p>	<p>Zostanie wdrożone do krajowego porządku prawnego nowelizacją ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz ustawy - Kodeks postępowania karnego (tekst w przygotowaniu, trwa debata nad projektem ustawy z dnia 22 listopada 2012 roku)</p>
<p>Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie jednolitej procedury wnioskowania o jednolite zezwolenie na pracę i pobyt na terytorium państwa członkowskiego UE dla obywateli państw trzecich oraz w sprawie zakresu praw pracowników z państw trzecich legalnie przebywających w państwie członkowskim UE</p>	<p>Zostanie wdrożone do krajowego porządku prawnego nową ustawą o cudzoziemcach (tekst w przygotowaniu)</p>
<p>Joint EU resettlement programme (Decision n° 281/2012/EU of the European Parliament and of the Council of 29 March 2012 amending Decision No 573/2007/EC)</p>	<p>Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 281/2012/UE z dnia 29 marca 2012 r. zmieniająca decyzję nr 573/2007/WE ustanawiającą Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”</p>	<p>Zostanie wdrożone do krajowego porządku prawnego nową ustawą o cudzoziemcach (tekst w przygotowaniu)</p>
<p>Directive 2011/51/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/WE z dnia 11 maja 2011 roku zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową</p>	<p>Zostanie wdrożone do krajowego porządku prawnego nową ustawą o cudzoziemcach (tekst w przygotowaniu)</p>
<p>Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich</p>	<p><i>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z dnia 28 maja 2012 roku poz. 589), która weszła w życie w dniu 12 czerwca 2012 roku</i></p>
<p>Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich</p>	<p><i>Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie w dniu 21 lipca 2012 roku</i></p>
<p>Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment</p>	<p>Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji</p>	<p><i>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z dnia 28 maja 2012 roku poz. 589), która weszła w życie w dniu 12 czerwca 2012 roku</i></p>

Źródło: opracowanie własne PL KPK ESM

♦ Metodologia

Niniejszy raport powstał na podstawie informacji otrzymanych od różnych instytucji zajmujących się kwestiami migracji i azylu, tj. przede wszystkim z Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Straży Granicznej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwowej Inspekcji Pracy, które to odegrały znaczącą rolę podczas opracowywania dokumentu.

Poszczególne tematy poruszane w raporcie były wybierane i wartościowane zgodnie z ich znaczeniem dla dalszych prac decydentów politycznych, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Podczas tworzenia raportu korzystano z licznych źródeł danych oraz informacji tj. z:

- aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw oraz projektów dokumentów przekazanych do konsultacji społecznych;
- licznych raportów, m.in. Straży Granicznej, Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych;
- sprawozdań oraz innych informacji instytucji publicznych zaangażowanych w przygotowanie i realizację zadań w zakresie migracji i azylu podczas polskiej prezydencji w Radzie UE;
- komunikatów prasowych organizacji pozarządowych wspierających osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy oraz występujących w obronie podstawowych praw człowieka;

- druków i protokołów z posiedzeń plenarnych obu izb parlamentu (Sejmu i Senatu);
- artykułów prasowych, zwłaszcza jednak w sytuacjach, gdy informacje w nich zawarte mogły zostać zweryfikowane na podstawie innych źródeł.

Dane statystyczne oraz inne informacje zawarte w niniejszym raporcie zostały przekazane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, Straż Graniczną, Departament Obywatelstwa i Repatriacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Państwową Inspekcję Pracy oraz Biuro Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji w Warszawie.

W celu zapewnienia lepszego zrozumienia opisywanych w raporcie zagadnień, zaleca się wgląd do krajowego Raportu Politycznego 2011 lub 2010, które dostępne są na głównej stronie internetowej Europejskiej Sieci Migracyjnej (czyli: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=1%2E%20Annual%20Policy%20Reports>) lub na stronie internetowej Krajowego Punktu Kontaktowego w Polsce ESM (http://emn.gov.pl/portal/esm/713/Publikacje_Krajowego_Punktu_Kontaktowego_ESM.html).

♦ Zastosowane pojęcia oraz definicje

Mając na względzie przejrzystość i czytelność niniejszego dokumentu, podstawowe definicje takich pojęć jak np.: legalna migracja, nielegalna migracja, globalne podejście do migracji, czy też łączenie rodzin, ochrona międzynarodowa lub małoletni bez opieki są tożsame, chyba że wskazano inaczej, z tymi wskazanymi w słowniku migracyjnym Europejskiej Sieci

ci Migracyjnej¹¹². Należy też pamiętać, że w wyniku procesu implementacji unijnych rozwiązań prawnych w zakresie migracji i azylu wiele

krajowych ustaw i/lub rozporządzeń odnosi się bezpośrednio do definicji terminów wskazanych w unijnych decyzjach, dyrektywach lub też innych dokumentach.

Tabela 5. Mały słownik pojęć

język polski	język angielski
zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony	residence permit for a specified period of time
zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE	long-term EU resident's residence permit
zezwolenie na osiedlenie się	permit to settle
wiza	visa
Karta Polaka	the Card of the Pole
abolicja/regularyzacja	regularization programme
cudzoziemiec	foreigner
obywatel państwa trzeciego	third country national
wydalenie	expulsion
zatrzymanie	apprehension
ustawa o cudzoziemcach	act on foreigners
dobrowolne powroty	voluntary returns
powroty przymusowe	Forced returns
wspomagane dobrowolne powroty	assisted voluntary returns
azyl	asylum
status uchodźcy	refugee status
ochrona międzynarodowa	international protection
migracje legalne	legal migrations
migracje nielegalne	illegal migrations
cudzoziemiec o nieuregulowanym statusie pobytowym	irregular migrant / foreigner whose stay on the territory is irregular
ośrodek strzeżony dla cudzoziemców	guarded centers for foreigners
areszt w celu wydalenia	arrest for the purpose of expulsion

112. Definicje pojęć znaleźć można na stronie internetowej Europejskiej Sieci Migracyjnej (<http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do>) oraz stronie internetowej polskiego punktu kontaktowego ESM (<http://www.emn.gov.pl>).

Migracja legalna

Tabela 6. Liczba ważnych kart pobytu cudzoziemców na terytorium Polski na dzień 31 grudnia 2012 roku

OBYWATELSTWO	OCHRONA UZUPEŁ- NIAJACA	OSIEDLENIE SIĘ	POBYT REZYDENTA DŁUGOTERMI- NOWEGO WE	POBYT TOLERO- WANY	STATUS UCHODź- CY	ZAMIESZ- KANIE NA CZAS OZNACZO- NY	RAZEM
AFGANISTAN	17	29	2	-	13	76	137
ALBANIA	-	52	9	-	-	116	177
ALGERIA	-	288	13	2	1	221	525
ANGOLA	-	23	1	4	-	87	115
ARABIA SAUDYJSKA	-	2	-	-	-	274	276
ARGENTYNA	-	31	2	-	-	60	93
ARMENIA	13	1696	503	94	2	2279	4587
AUSTRALIA	-	81	3	-	-	128	212
AUSTRIA	-	176	-	-	-	-	176
AZERBEJDŻAN	3	110	18	1	4	141	277
BANGLADESZ	2	35	6	3	1	157	204
BELGIA	-	57	-	-	-	-	57
BELIZE	-	1	-	-	-	-	1
BENIN	-	-	-	-	-	6	6
BEZ OBYWATELSTWA	3	571	10	9	6	134	733
BHUTAN	-	-	-	-	1	1	2
BIAŁORUŚ	12	6305	305	16	96	3576	10310
BOLIWIA	-	25	1	-	-	16	42
BOŚNIA-HERCEGOWINA	-	95	10	-	4	47	156
BOTSWANA	-	1	-	-	-	1	2
BRAZYLIA	-	80	8	-	-	222	310
BRUNEI	-	-	-	-	-	1	1
BULGARIA	-	761	8	-	-	-	769
BURKINA FASO	-	1	1	-	-	6	8
BURUNDI	-	3	-	-	-	5	8
CHILE	-	24	1	-	-	35	60
CHINY	6	520	144	5	-	3814	4489
CHORWACJA	-	174	14	-	-	148	336
CYPR	-	13	-	-	-	1	14
CZAD	-	-	-	-	-	3	3

Tabela 6. Liczba ważnych kart pobytu cudzoziemców na terytorium Polski na dzień 31 grudnia 2012 roku (ciąg dalszy)

OBYWATELSTWO	OCHRONA UZUPEŁ- NIAJĄCA	OSIEDLENIE SIĘ	POBYT REZYDENTA DŁUGOTERMI- NOWEGO WE	POBYT TOLERO- WANY	STATUS UCHODZ- CY	ZAMIESZ- KANIE NA CZAS OZNACZO- NY	RAZEM
CZARNOGÓRA	-	21	4	-	-	22	47
CZECHY	-	456	-	-	-	-	456
DANIA	-	54	-	-	-	-	54
DEMOKRATYCZNA REPUB- LIKA KONGA	-	7	-	-	-	16	23
DOMINIKANA	-	5	-	-	-	21	26
DŻIBUTI	-	2	-	-	1	-	3
EGIPT	-	211	3	1	-	623	838
EKWADOR	-	23	1	-	-	26	50
ERYTREA	1	1	-	-	-	12	14
ESTONIA	-	13	-	-	-	-	13
ETIOPIA	-	24	4	-	6	34	68
FILIPINY	-	48	20	2	-	238	308
FINLANDIA	-	25	-	-	-	-	25
FRANCJA	-	254	-	-	-	-	254
GABON	-	4	-	-	-	-	4
GAMBIA	-	3	-	-	-	24	27
GHANA	-	13	2	-	-	48	63
GRECJA	-	241	-	-	-	-	241
GRUZJA	2	189	23	24	-	301	539
GUJANA	-	1	-	-	-	1	2
GWATEMALA	-	6	-	1	-	12	19
GWINEA	-	15	2	-	-	23	40
GWINEA BISSAU	-	5	-	-	-	2	7
GWINEA RÓWNIKOWA	-	1	-	-	-	4	5
HAITI	-	3	-	-	-	14	17
HISZPANIA	-	70	-	-	-	-	70
HONDURAS	-	2	1	-	-	12	15
HONGKONG	-	2	1	-	-	15	18
INDIE	-	516	235	5	-	1633	2389
INDONEZJA	-	38	3	-	-	88	129
IRAK	25	107	12	2	45	264	455
IRAN	1	55	4	1	9	128	198

Tabela 6. Liczba ważnych kart pobytu cudzoziemców na terytorium Polski na dzień 31 grudnia 2012 roku (ciąg dalszy)

OBYWATELSTWO	OCHRONA UZUPEŁ- NIAJACA	OSIEDLENIE SIĘ	POBYT REZYDENTA DŁUGOTERMI- NOWEGO WE	POBYT TOLERO- WANY	STATUS UCHODź- CY	ZAMIESZ- KANIE NA CZAS OZNACZO- NY	RAZEM
IRLANDIA	-	24	-	-	-	-	24
ISLANDIA	-	3	-	-	-	-	3
IZRAEL	-	55	19	-	-	185	259
JAMAJKA	-	4	-	-	-	13	17
JAPONIA	-	170	17	-	-	753	940
JEMEN	-	68	8	-	-	59	135
JORDANIA	-	126	13	-	-	69	208
KAMBODŻA	-	8	1	-	-	10	19
KAMERUN	-	37	4	1	-	151	193
KANADA	-	135	13	1	-	271	420
KATAR	-	1	-	-	-	-	1
KAZACHSTAN	1	789	25	5	-	341	1161
KENIA	-	26	7	-	-	84	117
KIRGISTAN	-	40	2	-	-	36	78
KOLUMBIA	-	40	4	-	-	96	140
KOMORY	-	-	-	-	-	2	2
KONGO	1	25	2	2	7	67	104
KOREA POŁUDNIOWA	-	52	81	-	-	1603	1736
KOREA PÓŁNOCNA	-	-	1	-	-	253	254
KOSOWO	-	15	-	-	-	37	52
KOSTARYKA	-	10	-	-	-	20	30
KUBA	1	41	2	-	3	79	126
KUWEJT	-	15	-	-	-	6	21
LAOS	-	12	-	-	4	5	21
LIBAN	1	134	9	-	3	82	229
LIBERIA	-	7	-	1	6	7	21
LIBIA	-	67	3	1	1	70	142
LITWA	-	313	-	-	-	-	313
LUKSEMBURG	-	3	-	-	-	-	3
ŁOTWA	-	19	-	-	-	-	19
MACEDONIA	-	122	7	1	-	51	181
MADAGASKAR	-	12	-	-	-	12	24
MALAWI	-	-	-	-	-	5	5

Tabela 6. Liczba ważnych kart pobytu cudzoziemców na terytorium Polski na dzień 31 grudnia 2012 roku (ciąg dalszy)

OBYWATELSTWO	OCHRONA UZUPEŁ- NIAJACA	OSIEDLENIE SIĘ	POBYT REZYDENTA DŁUGOTERMI- NOWEGO WE	POBYT TOLERO- WANY	STATUS UCHODZ- CY	ZAMIESZ- KANIE NA CZAS OZNACZO- NY	RAZEM
MALEZJA	-	10	2	-	-	163	175
MALI	-	16	4	-	-	14	34
MAROKO	-	127	5	1	-	244	377
MAURETANIA	-	2	-	-	-	3	5
MAURITIUS	-	5	-	-	-	24	29
MEKSYK	-	92	4	-	-	217	313
MOŁDOWA	1	307	55	5	-	472	840
MONGOLIA	-	378	100	13	1	431	923
MOZAMBIK	-	3	-	-	-	-	3
MYANMAR	-	1	-	-	-	14	15
NAMIBIA	-	2	-	-	-	1	3
NEPAL	-	27	18	2	2	437	486
NIDERLANDY	-	124	-	-	-	-	124
NIEMCY	-	727	-	-	-	-	727
NIEOKREŚLONE	-	35	2	5	-	23	65
NIGER	-	-	-	-	-	1	1
NIGERIA	3	256	13	5	-	574	851
NIKARAGUA	-	4	-	-	-	5	9
NORWEGIA	-	45	-	-	-	-	45
NOWA ZELANDIA	-	17	-	-	-	47	64
PAKISTAN	1	92	5	8	2	268	376
PALESTYNA	7	39	10	-	-	89	145
PANAMA	-	5	-	-	-	3	8
PARAGWAJ	-	-	-	-	-	5	5
PERU	-	88	3	1	-	54	146
PORTUGALIA	-	8	-	-	-	-	8
REPUBLIKA POŁUDNIOWEJ AFRYKI	-	52	6	-	-	80	138
REPUBLIKA ŚRODKOWOA- FRYKAŃSKA	-	-	-	-	-	1	1
REPUBLIKA ZIEŁONEGO PRZYŁĄDKA	-	1	-	-	-	-	1
ROSJA	2216	4713	367	180	581	4306	12363
RUMUNIA	-	167	-	1	-	-	168
RWANDA	-	4	-	-	3	13	20

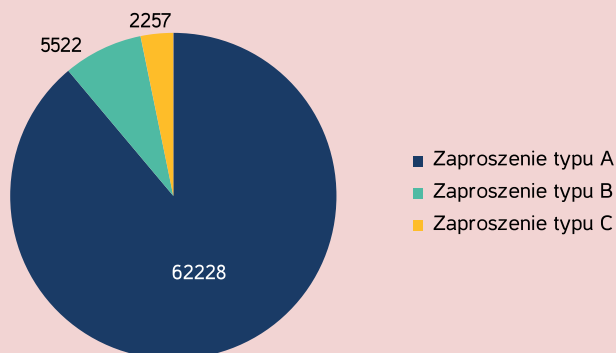
Tabela 6. Liczba ważnych kart pobytu cudzoziemców na terytorium Polski na dzień 31 grudnia 2012 roku (ciąg dalszy)

OBYWATELSTWO	OCHRONA UZUPEŁ- NIAJACA	OSIEDLENIE SIĘ	POBYT REZYDENTA DŁUGOTERMI- NOWEGO WE	POBYT TOLERO- WANY	STATUS UCHODź- CY	ZAMIESZ- KANIE NA CZAS OZNACZO- NY	RAZEM
SAINT VINCENT I GRENA- DYN	-	-	-	-	-	1	1
SALWADOR	-	2	-	-	-	12	14
SENEGAL	-	19	2	1	-	54	76
SERBIA	-	421	15	-	1	203	640
SESZELE	-	-	-	-	-	1	1
SIERRA LEONE	-	17	-	1	1	10	29
SINGAPUR	-	12	-	-	-	19	31
SŁOWACJA	-	253	-	-	-	-	253
SŁOWENIA	-	11	-	-	-	-	11
SOMALIA	2	18	-	-	5	24	49
SRI LANKA	23	36	-	1	11	54	125
STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI	-	795	87	-	-	1404	2286
SUDAN	4	30	2	8	3	21	68
SYRIA	5	225	45	1	6	320	602
SZWAJCARIA	-	41	-	-	-	-	41
SZWECJA	-	301	-	-	-	-	301
TADŻYKISTAN	-	10	3	-	-	56	69
TAJLANDIA	-	30	10	-	-	212	252
TAJWAN	-	13	11	-	-	332	356
TANZANIA	-	23	1	1	-	28	53
TOGO	1	4	1	-	-	13	19
TRYNIDAD I TOBAGO	-	2	-	-	-	6	8
TUNEZJA	-	204	9	1	-	567	781
TURCJA	9	516	230	2	10	1715	2482
TURKMENISTAN	-	29	1	-	3	55	88
UGANDA	-	6	-	-	1	14	21
UKRAINA	2	16329	1940	51	1	15980	34303
URUGWAJ	-	7	-	-	-	7	14
UZBEKISTAN	5	110	11	4	1	234	365
WENEZUEŁA	-	34	5	-	-	48	87
WĘGRY	-	300	-	-	-	-	300
WIELKA BRYTANIA	-	249	-	-	-	-	249

Tabela 6. Liczba ważnych kart pobytu cudzoziemców na terytorium Polski na dzień 31 grudnia 2012 roku (ciąg dalszy)

OBYWATELSTWO	OCHRONA UZUPEŁNIAJĄCA	OSIEDLENIE SIĘ	POBYT REZYDENTA DŁUGOTERMINOWEGO WE	POBYT TOLEROWANY	STATUS UCHODźCY	ZAMIESZKANIE NA CZAS OZNACZONY	RAZEM
WIETNAM	-	4302	1160	146	3	6085	11696
WŁOCHY	-	253	-	-	-	-	253
WYBRZEŻE KOŚCI SŁONIOWEJ	-	5	-	-	-	12	17
WYSPIY ŚW. TOMASZ I KSIĄŻĘCA	-	1	-	-	-	1	2
ZAMBIA	-	7	-	-	-	7	14
ZIMBABWE	1	3	3	-	1	36	44
ZJEDNOCZONE EMIRATY ARABSKIE	-	1	-	-	-	-	1
RAZEM	2369	47908	5722	620	849	54503	111971

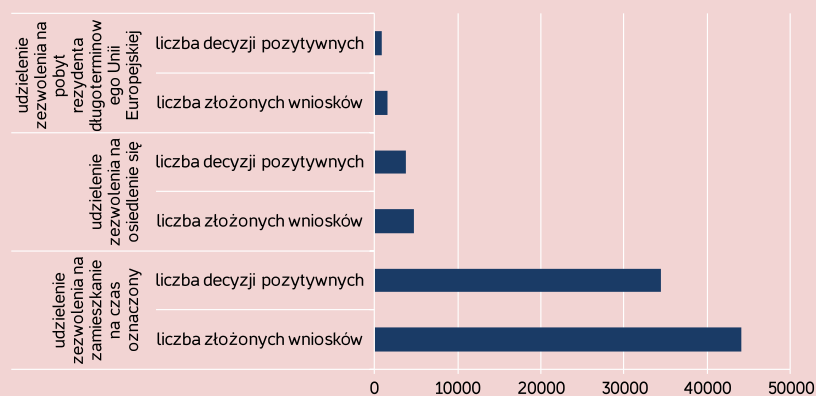
Wykres 7. Liczba zaproszeń cudzoziemców wystawionych w roku 2012



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

* A - Zaproszenia wystawione przez obywatela polskiego; B - Zaproszenia wystawione przez cudzoziemca przebywającego legalnie co najmniej przez 5 lat na terytorium RP; C - Zaproszenia wystawione przez osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, mające siedzibę na terytorium RP

Wykres 8. Legalizacja pobytu w Polsce w roku 2012 - wybrane tytuły pobytowe



- W 2012 roku 7 433 obywateli UE złożyło wniosek o zarejestrowanie pobytu na terytorium Polski, a 844 złożyło wniosek o wydanie dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu.
- Liczba członków rodzin obywateli UE, którzy w roku 2012 złożyli wniosek o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela UE wyniosła 153, Wniosek o wydanie karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE złożyło 16 osób.

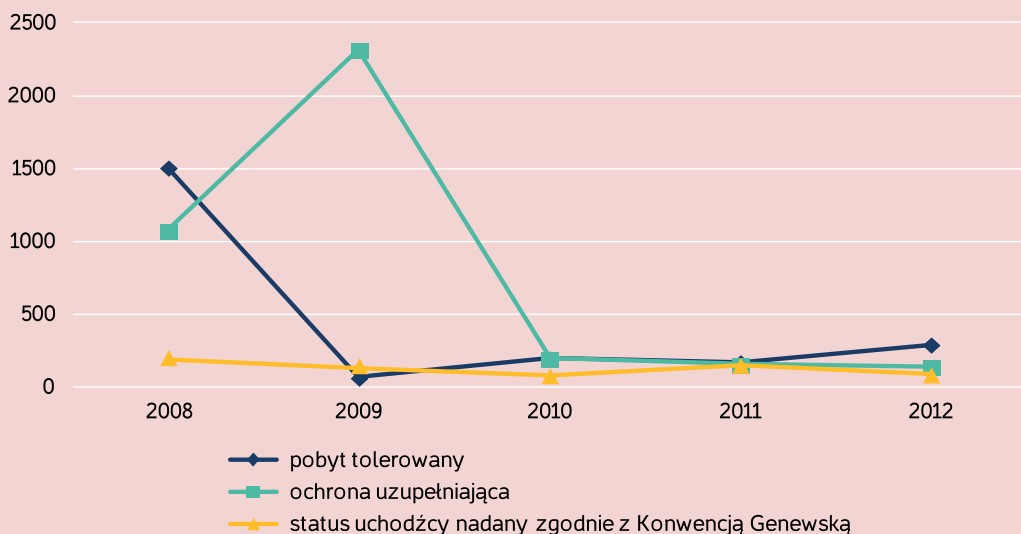
Ochrona międzynarodowa

Tabela 7. Liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy złożonych w roku 2012

Obywatelstwo	1.01-31.12.12		
	Pierwsze wnioski	Kolejne wnioski	Suma wniosków
Rosja	4 934	1 150	6 084
Gruzja	2 956	278	3 234
Armenia	380	33	413
Kazachstan	120	1	121
pozostałe	782	119	901
Razem	9 172	1 581	10 753

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Wykres 9. Udzielanie różnych form ochrony cudzoziemcom w Polsce w latach 2008-2012



Źródło: Urząd do Spraw Ochrony Cudzoziemców

Tabela 8. Liczba decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy wydanych w roku 2012

Obywatelstwo	Nadanie statusu uchodźcy	Udzielenie ochrony uzupełniającej	Wydanie zgody na pobyt tolerowany	Decyzja negatywna w sprawie o nadanie statusu uchodźcy	Umorzenie postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy
Rosja	48	119	223	1 098	4 966
Gruzja	-	-	23	468	2 921
Armenia	-	-	20	111	314
Egipt	-	-	-	13	68
Białoruś	24	4	3	18	26
Pozostałe	15	17	23	252	346
Razem	87	140	292	1 960	8 641

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Wizy

- W 2012 roku polskie konsulaty wydały ogółem 1,340,929 wiz (wzrost o 14% w stosunku do roku 2011 – 1 173 582 wiz).
- Najwięcej wiz wydanych zostało na Ukrainie (643 257 wiz – wzrost o 13%, na Białorusi (348 339, wzrost o 16% i w Rosji, wzrost o 19%).
- Zwraca uwagę znaczący wzrost liczby wiz wydanych w Kazachstanie (awans z siódmego na czwarte miejsce jeśli chodzi o liczbę wydanych wiz). W 2012 roku wydano tam 13 452 wiz (wzrost o 89%).
- Na dalszych pozycjach znajdują się Chiny (13 208, wzrost o 5%), Mołdowa (10 667, spadek o 16%) i Turcja (9 864, wzrost o 2%).

Tabela 9. Liczba wiz krajowych oraz Schengen wydanych w roku 2012

Typ wizy	Wizy Schengen	Wizy krajowe
Wizy (wydane przez konsulów RP)	1064012	276917
Wizy (wydane na terytorium Polski przez wojewodów)	3027	156
Wizy ogółem	1067039	277073

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych

- Odsetek wiz Schengen (krótkoterminowych) różni się bardzo znacząco w zależności od typu wiz – w przypadku oświadczeń uprawniających do wykonania pracy w trybie uproszczonym 4,5% wydawanych wiz to wizy Schengen, w przypadku działalności gospodarczej - 99,5%, a w przypadku zezwoleń na pracę zaledwie 1,2%.
- Licząc wszystkie wizy w celu wykonywania pracy (a zatem 05 – oświadczenia, 06 – kierownicy w międzynarodowym transporcie drogowym i 07 - na podstawie innych dokumentów; głównie zezwoleń na pracę, ale również w przypadku cudzoziemców zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia) wydano ich łącznie 196 047 wobec 209 577 w 2011 roku (spadek o 6,5%).

Wizy wydane w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej na terytorium Polski

- W 2012 roku wydano 268 951 wiz w celu prowadzenia działalności gospodarczej, co oznacza wzrost o 10% w stosunku do roku 2011.
- Najwięcej tego typu wiz wydano obywatelom Ukrainy (175,2 tys. - wzrost o 26%), Rosji (37,7 tys. - wzrost o 4%), Białorusi (35,9 tys. - spadek o 25%), Chin (6,2 tys. – spadek o 11%), Indii (2,8 tys. – wzrost o 18%), Turcji (2,3 tys. – wzrost o 6%), Uzbekistanu (1,5 tys. – wzrost o 32%), Mołdowy (1,4 tys. – wzrost o 17%), Kazachstanu (1,3 tys. – wzrost o 36%) oraz Gruzji (1,2 tys. – wzrost o 272%).

Wizy wydane w oparciu o zarejestrowane oświadczenia pracodawcy o zatrudnieniu cudzoziemców

- Liczba wiz wydanych w związku z rejestracją oświadczenia wzrosła w przypadku obywateli Białorusi (ponad dwukrotny wzrost - z 2 210 do 4 436), Rosji (wzrost z 495 do 909) i Gruzji (z 402 do 466), natomiast znacząco spadła w przypadku obywateli Ukrainy (z 156,5 tys. do 138 tys.) i Mołdowy (z 6,6 do 4,8 tys.).
- W 2012 roku stosunek pomiędzy liczbą zarejestrowanych oświadczeń a liczbą wydanych na tej podstawie wiz zmniejszył się z 64% do 61% (Ukraina: spadek z 65% do 62%; Białoruś wzrost z 51% do 58%; Rosja wzrost z 51% do 56%; Mołdowa: bez zmian - 50%; Gruzja: wzrost z 23% do 34%). Oznacza to, że spadek liczby wydanych wiz (o 11%) jest głębszy niż spadek liczby zarejestrowanych oświadczeń (o 6%). Jest to powiązane również z wzrostem (z 11,6% do 12,7%) udziału oświadczeń rejestrowanych dla osób, które już posiadają wizę lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Polski.

Wizy wydane w związku z prowadzeniem w Polsce tzw. innej działalności zarobkowej

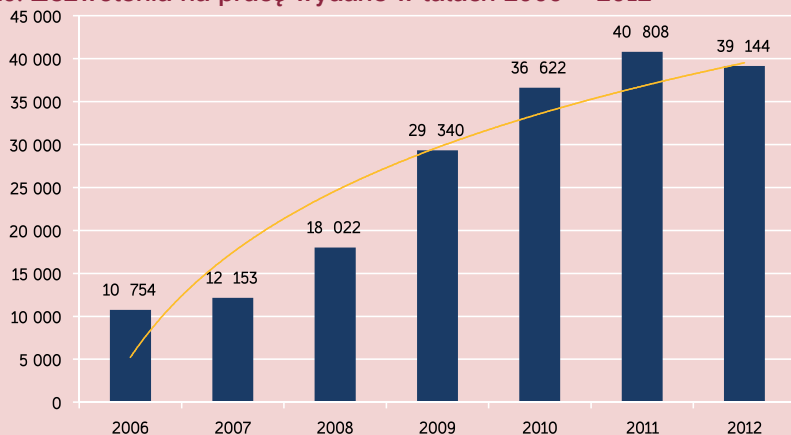
- W 2012 roku wydano 24 566 wiz z tytułu wykonywania na terytorium Polski innej działalności zarobkowej, na podstawie zezwoleń na pracę (w 2011 r. wydano ich 21 156, co oznacza wzrost o 16%).
- 18 686 (ponad 76% ogółu tego typu wiz) wydano na Ukrainie .

- Drugim krajem jest Białoruś (1 415 wiz; 5,7%). Trzecią pozycję zajmuje Uzbekistan, co stanowi istotny skok z zajmowanego w dotychczasowych rankingach miejsca (659 wiz; 2,7%), a na dalszych pozycjach plasują się Chiny (569 wiz; 2,3%), Mołdawia (389 wiz; 1,6%), Turcja (304 wizy; 1,2%), Indie (292 wizy; 1,2%), Rosja (288 wiz; 1,1%) oraz Chorwacja (261 wiz; 1%).

Zatrudnianie cudzoziemców

W 2012 roku wojewodowie wydali 39 144 zezwoleń na pracę dla cudzoziemców. W stosunku do 2011 roku, w którym wydano 40 808, był to spadek o ponad 4%. Natomiast liczba wydanych zezwoleń w 2012 roku była nadal wyższa niż w poszczególnych latach 2006-2010.

Wykres 10. Zezwolenia na pracę wydane w latach 2006 – 2012

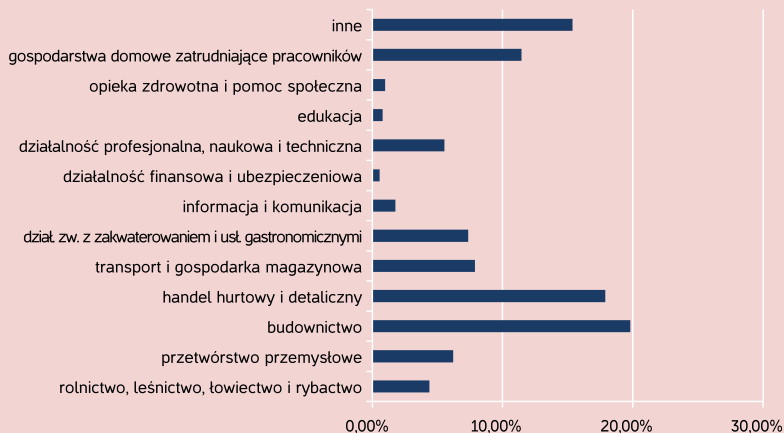


Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

W 2012 roku najwięcej zezwoleń na pracę wydano obywatelom Ukrainy (51,85%), Chin (8,3%) oraz Wietnamu (5,9%). Dominacja tych państw pochodzenia imigrantów została utrzymana. W pierwszej dziesiątce

oprócz wyżej wymienionych, znajdują się obywatele następujących państw: Białorusi, Indii, Turcji, Uzbekistanu, Rosji, Mołdowy oraz Republiki Korei Południowej.

Wykres 11. Zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według wybranych sekcji PKD w 2012 roku

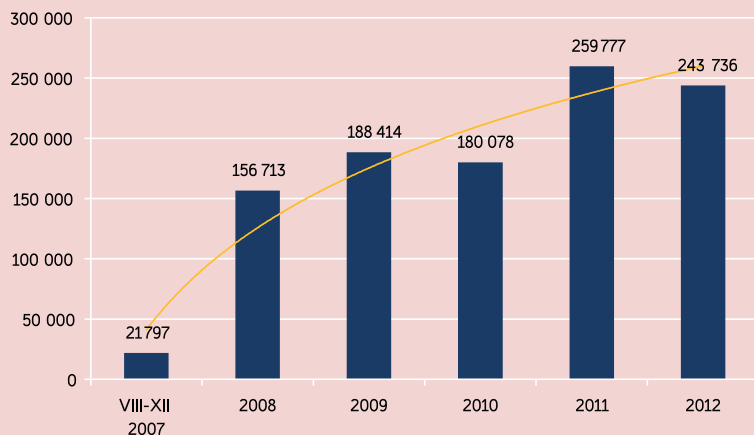


Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

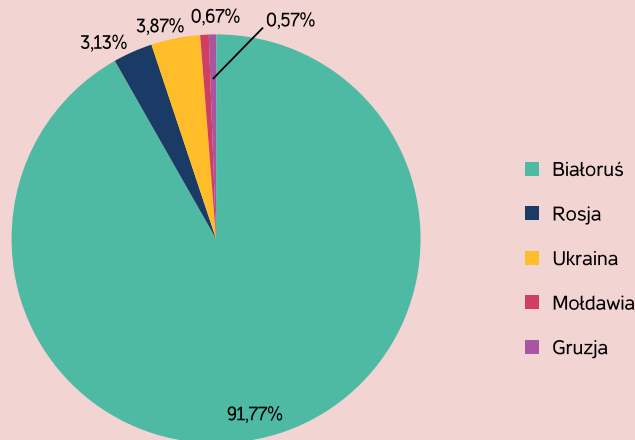
Najwięcej cudzoziemców, którzy w 2012 roku dostali zezwolenie na pracę w Polsce znalazło zatrudnienie w: budownictwie (ok. 20%) oraz handlu hurtowym i detalicznym (ok. 18%). W następnej kolejności można wymienić: gospodarstwa domowe

zatrudniające pracowników, transport i gospodarkę magazynową oraz działalność związaną z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi. 15% wydanych zezwoleń dotyczyło sekcji PKD „Inne”.

Wykres 12. Liczba zarejestrowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy (PUP) oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców w latach 2007 - 2012



Wykres 13. Liczba oświadczeń zarejestrowanych przez PUP według obywatelstwa w 2012 roku



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

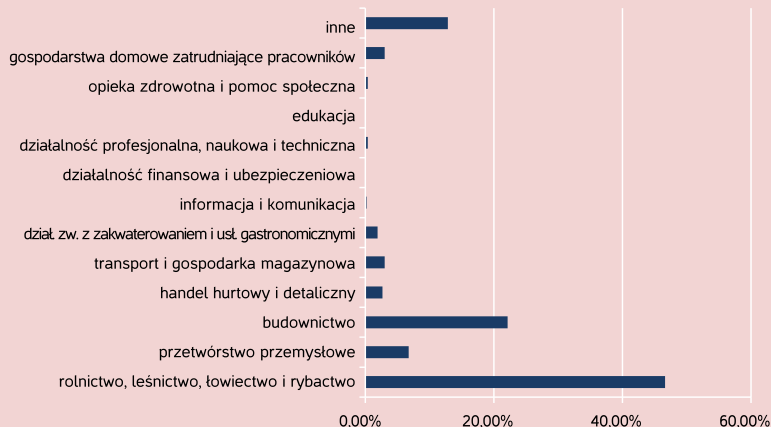
Liczba oświadczeń podmiotów o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy w 2012 roku wynosiła 243 736. Odnotowano spadek o ponad 6 % w stosunku do roku poprzedniego. Natomiast była ona znacznie wyższa niż liczba oświadczeń zarejestrowanych w Powiatowych Urzędach Pracy (PUP) w latach 2007-

2010. Liczba zarejestrowanych oświadczeń nie jest tożsama z liczbą cudzoziemców, którzy podejmują pracę w Polsce (główne przyczyny to: rezygnacja z przyjazdu do Polski, odmowa udzielenia wize, przyjazd niezgodny z treścią oświadczenia czy rejestracja 2 lub więcej oświadczeń na jednego cudzoziemca).

W 2012 roku największą liczbę oświadczeń zarejestrowanych przez PUP otrzymali obywatele Ukrainy (ponad 90% wszystkich oświadczeń). Następnie byli to obywatele: Mołdowy, Białorusi, Rosji oraz Gruzji. Dominacja obywateli Ukrainy utrzymuje się niezmiennie od czasu wprowadzenia tego instrumentu od polskiego porządku prawnego.

W 2012 roku najwięcej oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi dotyczyło zatrudnienia w rolnictwie (ok. 47%), budownictwie (ok. 22%) i przetwórstwie przemysłowym (6,7%). Na kolejnych miejscach znalazły się: transport i gospodarka magazynowa, gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników, a także handel hurtowy i detaliczny. 12,7% oświadczeń zostało zarejestrowanych dla sekcji PKD „Inne”.

Wykres 14. Struktura oświadczeń zarejestrowanych w 2012 roku według sekcji PKD



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

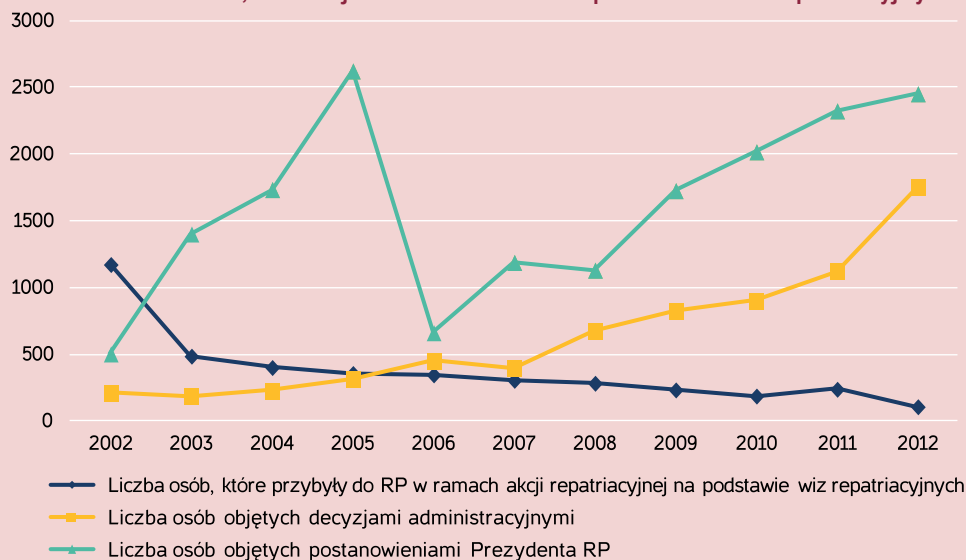
Obywatelstwo polskie

Tabela 10. Liczba osób, które nabyły obywatelstwo polskie oraz wjechały na terytorium Polski na podstawie wiz repatriacyjnych

Rok	Liczba osób, które przybyły na terytorium Polski w ramach akcji repatriacyjnej na podstawie wiz repatriacyjnych	Liczba osób objętych decyzjami administracyjnymi ws. o nabycie obywatelstwa polskiego	Liczba osób objętych postanowieniami Prezydenta RP ws. o nabycie obywatelstwa polskiego
2002	1174	209	504
2003	487	185	1403
2004	402	229	1736
2005	357	313	2625
2006	347	454	663
2007	306	399	1190
2008	284	678	1132
2009	234	824	1728
2010	188	903	2019
2011	239	1123	2326
2012	108	1754	2454

Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Wykres 15. Liczba cudzoziemców, którzy nabyli obywatelstwo polskie w latach 2002-2012 oraz liczba osób, która wjechała do Polski na podstawie wiz repatriacyjnych



Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Nielegalna migracja

W roku 2012 zatrzymano¹¹³ ogółem 3 052 (w 2011 roku zatrzymano 2 268) obywateli państw trzecich, którzy wbrew przepisom przekroczyli granicę państwową (pgpwp) lub usiłovali ją przekroczyć, bezpośrednio po dokonaniu tego czynu lub w trakcie jego dokonywania.

Przy próbie przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom w kierunku terytorium Polski ujęto 2 449 cudzoziemców (obywateli państw trzecich). W roku 2011 ujęto 1 811 cudzoziemców.

Po przekroczeniu granicy zewnętrznej wbrew przepisom zatrzymano łącznie 1 281 (960 w roku 2011) obywateli państw trzecich. Zatrzymania dotyczyły przekroczenia grani-

cy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) na następujących odcinkach granicy:

- z Ukrainą - 577 (587 w roku 2011),
- z Białorusią - 421 (176),
- lotniczych połączeniach zewnętrznych - 267 (154),
- z Rosją - 15 (43),
- morskich połączeniach zewnętrznych - 1 (0).

Po przekroczeniu granicy wewnętrznej wbrew przepisom zatrzymano łącznie 1 168 (851) obywateli państw trzecich. Zatrzymania dotyczyły przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) na odcinkach granicy:

- z Niemcami - 557 (489 w roku 2011),
- z Czechami - 337 (253),
- lotniczych połączeniach wewnętrznych - 144 (12),

113. Zgodnie z przyjętymi definicjami zatrzymanie może oznaczać również tzw. ujawnienie, ujęcie itp. Obejmuje przypadki „wykrycia” danego zdarzenia i zatrzymania/ujęcia/ujawnienia osoby dokonującej danego czynu. Obejmuje również zatrzymania osób, którym postawiono inny zarzut niż przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom (np. fałszerstwo dokumentów).

- z Litwą - 116 (80),
- morskich połączeniach wewnętrznych - 7 (1),
- ze Słowacją - 7 (16).

przepisom (pgwp) do Polski na wszystkich odcinkach granicy najliczniej występowały obywatele: Ukrainy – 1 158 (946 w roku 2011), Białorusi - 203 (168), Gruzji - 152 (58), Rosji - 141 (111), Pakistanu - 102 (3), Syrii - 101 (5), Afganistanu - 82 (44) i Wietnamu - 81 (34).

Spośród łącznej liczby zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew

Tabela 6. Fałszerstwa dokumentów ujawnione przez Straż Graniczną w 2012 roku - wybrane kategorie

Obywatelstwo	Razem	Rodzaj dokumentu					
		wiza	stempel*	dowód osobisty	dokument pobytowy	paszport	inne
Razem obywatele państw trzecich	1 901	1 294	270	36	89	205	7
Razem obywatele UE/EOG	20			11		9	
Razem	1 921	1 294	270	47	89	214	7

Tabela 7. Fałszerstwa dokumentów ujawnione przez Straż Graniczną w 2012 roku - wybrane kategorie

Obywatelstwo	Odcinek granicy													
	UKRAINA	BIALORUŚ	ROSJA	lądnicza zewnętrzna	morska zewnętrzna	RAZEM granica zewnętrzna UE	NIEMCY	CZECHY	SŁOWACJA	LITWA	lądnicza wewnętrzna	morska wewnętrzna	RAZEM granica wewnętrzna UE	na terytorium kraju
Razem obywatele państw trzecich	587	231	10	259		1 087	316	83	1	2	77	8	487	327
Razem obywatele UE/EOG	3	1	2	3		9	4	1		4		1	10	1
Razem	590	232	12	262		1 096	320	84	1	6	77	9	497	328

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

W stosunku do cudzoziemców zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) do Polski najczęściej podejmowano następujące działania o charakterze administracyjnym:

- wydano 824 odmowy wjazdu (z grupy tej 22 cudzoziemców przekazano również w ramach readmisji, 12 cudzoziemców umieszczono w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, w stosunku do 2 wydano decyzję o wydaleniu, w stosunku do jednego wydano decyzję o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej),
- wydano 569 decyzji o zobowiązaniu do dobrowolnego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 386 umieszczano w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców,
- 238 przekazano w ramach readmisji,
- wydano 19 decyzji o wydaleniu,
- 8 osadzono w areszcie w celu wydalenia,
- 4 przekazano w ramach Dublin II,
- w pozostałych przypadkach cudzoziemców ukarano mandatem itp.

Na kierunku z terytorium Polski ujęto 603 (w 2011 roku 457) obywateli państw trzecich.

W związku z usiłowaniami przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) na odcinkach granicy wewnętrznej - ujęto 395 (242 w roku 2011) obywateli państw trzecich, w tym na odcinku granicy:

- z Niemcami - 283 (204 w roku 2011),
- z Czechami - 55 (21),
- na morskiej - 37 (7),

- na lotniczej - 11 (9),
- z Litwą - 8 (1),
- ze Słowacją - 1 (0).

N kierunku z Polski odcinki granicy zewnętrznej wbrew przepisom usiłowało przekroczyć 208 (215 w roku 2011) obywateli państw trzecich, w tym na granicy:

- z Ukrainą - 145 (171 w roku 2011),
- na lotniczej - 35 (20),
- z Białorusią - 26 (20),
- na morskiej - 1 (0),
- z Rosją - 1 (4).

Spośród łącznej liczby 603 (457 w roku 2011) zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) z Polski na wszystkich odcinkach granicy najliczniej występowali obywatele: Ukrainy - 230 (215 w roku 2011), Rosji - 91 (76), Gruzji - 65 (41) i Pakistanu - 38 (0).

Spośród 603 (457 w roku 2011) cudzoziemców, których zatrzymano za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) na kierunku z Polski, do kraju wjechało uprzednio legalnie 159 (142 w roku 2011), w tym na podstawie:

- złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy - 111, w tym 57 obywateli Rosji, 44 obywateli Gruzji, 4 obywateli Armenii, 3 obywateli Uzbekistanu i 3 obywateli Syrii,
- wiz - 32 przypadki - wiza typu „D” - 18 przypadków i wiza typu „C” - 14 przypadków,
- przekazanych przez służby innych państw - 6 przypadków,

- paszportu biometrycznego - 5 przypadków,
- umów o małym ruchu granicznym (MRG) - 2 przypadki,
- ruchu bezwizowego - 1 przypadek,
- tytułu pobytowego, art. 2 ust. 15 kgs - 1 przypadek,
- polskiej karty pobytu - 1 przypadek.

Tabela 7. Liczba ujawnionych przez Państwową Inspekcję Pracy (samodzielnie lub we współpracy ze Strażą Graniczną) cudzoziemców, którzy nielegalnie wykonywali pracę w Polsce w latach 2009 – 2012 (według wybranych obywatelstw)

Obywatelstwo	Liczba cudzoziemców nielegalnie wykonujących pracę				
	Ogółem w latach 2009-2012	2009	2010	2011	2012
Ukraina	1908	332	618	513	445
Chiny	228	58	77	59	34
Macedonia	162	0	0	162	0
Wietnam	116	27	31	33	25
Filipiny	97	29	64	0	4
Białoruś	78	46	17	11	4
Korea Płd.	65	6	6	28	25
Mołdowa	57	14	27	5	11
Turcja	49	17	9	18	5
Indie	47	34	4	2	7
Nepal	42	15	21	5	1
Korea Płn.	39	0	30	1	8
Chorwacja	34	0	0	0	34
Uzbekistan	33	2	27	1	3
Tajlandia	32	21	7	4	0
Bangladesz	29	5	19	4	1
Armenia	26	9	13	3	1
Rosja	17	2	7	0	8
OGÓŁEM	3059	617	977	849	616

Źródło: Państwowa Inspekcja Pracy

W związku ze stwierdzeniem nielegalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w 2012 roku zatrzymano 8 139¹¹⁴

obywateli państw trzecich. W stosunku do 7 995¹¹⁵ obywateli państw trzecich wydano zobowiązania do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

114. Dane podawane do Eurostatu. Liczba ta nie obejmuje tych osób, które ponownie zostały zatrzymane/ujęte za czyn tego samego rodzaju w 2012 roku. Definicja przyjęta przez EUROSTAT uwzględnia również przypadki, kiedy podstawa zatrzymania związana była z innymi okolicznościami (np. przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom na granicach wewnętrznych, nielegalna praca itp.).

115. Dane podawane do Eurostatu.

W związku ze stwierdzeniem przez Państwową Inspekcję Pracy oraz Straż Graniczną nielegalnego wykonywania pracy zatrzymano w sumie 769 obywateli państw trzecich, w tym najczęściej występował i obywatele: Ukrainy, Chin i Wietnamu. Zatrzymania miały miejsce głównie na terenie województwa: dolnośląskiego, małopolskiego i śląskiego. Kontrole legalności wykonywania pracy w Polsce przez cudzoziemców wykonywane są przez Straż Graniczną oraz Państwową Inspekcję Pracy razem lub też samodzielnie. Straż Graniczna zatrzymała w sumie 419 cudzoziemców (w roku 2011 Straż Graniczna zatrzymała 519 cudzoziemców). W roku 2012 bez udziału Straży Granicznej inspektorzy pracy wykazali nielegalne zatrudnienie i wykonywanie pracy przez 497 cudzoziemców w 31 państwach (głównie

z Ukrainy – 358, Chorwacji – 34 i Wietnamu – 12). Z udziałem funkcjonariuszy Straży Granicznej inspektorzy pracy wykazali nielegalne zatrudnienie i wykonywanie pracy przez 147 cudzoziemców (Ukraina 87, Chiny 25, Republika Korei Południowej 14, Wietnam 13, Egipt 2, Mołdawia 2, Indie, Rumunia oraz Tunezja po 1).

Terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dobrowolnie opuściło 6 152¹¹⁶ obywateli państw trzecich (w tym w ramach wspomaganych dobrowolnych powrotów – 764 cudzoziemców), a w ramach powrotów przymusowych – 512.

Tabela 8. Liczba cudzoziemców wydalonych z terytorium Polski przez Straż Graniczną w 2012 roku – powroty dobrowolne oraz przymusowe

Obywatelstwo	Ogółem	Liczba cudzoziemców którzy dobrowolnie powrócili do kraju pochodzenia	Liczba cudzoziemców, którzy powrócili do kraju pochodzenia w ramach powrotów przymusowych
Ukraina	4318	4215	103
Rosja	1263	1166	97
Białoruś	384	368	16
Gruzja	229	112	117
Mołdawia	57	49	8
Armenia	47	35	12
Wietnam	35	6	29
Uzbekistan	34	34	
Afganistan	32	4	28
Mongolia	31	28	3
Pakistan	26	4	22
Kazachstan	26	22	4
Indie	25	3	22
Turcja	16	7	9
Kirgistan	15	15	
Tadżykistan	11	10	1

116. Dane podawane do FRONTEX w ramach miesięcznych zestawień statystycznych.

Tabela 8. Liczba cudzoziemców wydalonych z terytorium Polski przez Straż Graniczną w 2012 roku – powroty dobrowolne oraz przymusowe (ciąg dalszy)

Obywatelstwo	Ogółem	Liczba cudzoziemców którzy dobrowolnie powrócili do kraju pochodzenia	Liczba cudzoziemców, którzy powrócili do kraju pochodzenia w ramach powrotów przymusowych
Bangladesz	11	2	9
Egipt	10	1	9
Azerbejdżan	9	9	
Liban	8	5	3
Iran	7	7	
Irak	7	6	1
Nepal	6	3	3
Brazylia	5	5	
Wybrzeże Kości Stoniowej	4		4
Chiny	4	1	3
Tunezja	4	3	1
Bułgaria	4	4	
Maroko	3	1	2
Tanzania	2		2
Kenia	2	2	
Filipiny	2	2	
USA	2	2	
Senegal	2	2	
Kongo	1	1	
Kolumbia	1	1	
Kanada	1	1	
MYS	1	1	
IOT	1	1	
SDN	1	1	
Jordania	1	1	
Mali	1		1
Albania	1		1
Syria	1	1	
Kamerun	1		1
Nigeria	1		1
Izrael	1	1	
DZA	1	1	
RAZEM	6664	6152	512

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Załącznik 3. Zastosowana bibliografia

Prawodawstwo krajowe:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku [Dz. U z 1997 roku Nr 78, poz. 483, z późn. zm.];
- Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach [Dz. U z 2011 roku Nr 264, poz. 1574, z późn. zm.];
- Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej [Dz. U z 2012 roku, poz. 680];
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin [Dz. U z 2006 roku Nr 144, poz. 1043, z późn. zm.];
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji [Dz. U z 2004 roku Nr 53, poz. 532, z późn. zm.];
- Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka [Dz. U z 2007 roku Nr 180, poz. 1280, z późn. zm.];
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim [Dz. U z 2012 roku, poz. 161];
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Dz. U z 2008 roku, Nr 69, poz. 415 z późn. zm.];
- Dokument strategiczny „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” z dnia 31 lipca 2012 roku (data przyjęcia przez Radę Ministrów);
- Ustawa z dnia 28 lipca 2011 roku o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach [Dz.U. z 2011 roku Nr 191, poz. 1133];
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 roku, poz. 769).

Prawodawstwo unijne:

- Council Regulation No. 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints. – Official Journal, L 316, 15.12.2000.
- Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. – Official Journal, L 016, 23.01.2004.

- Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. – Official Journal, L 158, 30.04.2004.
- Regulation No. 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). – Official Journal, L 105, 13.04.2006.
- Council Regulation No.380/2008 of 18 April 2008 amending Regulation No. 1030/2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals. – Official Journal, L 115, 29.04.2008.
- Council Decision No.2008/381/EC of 14 May 2008 establishing a European Migration Network. – Official Journal, L 131, 21.05.2008.
- Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences. – Official Journal, L 218, 13.08.2008.
- Regulation No. 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation). – Official Journal, L 218/60, 13.08.2008.
- Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. – Official Journal, L 348, 24.12.2008.
- Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. – Official Journal, L 155/17, 18.06.2009.
- Regulation No. 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas. – Official Journal, L 243/1, 15.09.2009. – [come into force 05.04.2010.]
- Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. – Official Journal, L 101/1, 15.04.2011.
- Directive 2011/51/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection. – Official Journal, L 132/1, 19.05.2011.
- Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for

persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. – Official Journal, L 337/9, 20.12.2011.

- Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. – Official Journal, L 343/1, 23.12.2012.
- Council Document No. 8714/1/12 of 23 April 2012 EU Action on Migratory Pressures – a Strategic Response. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08714-re01.en12.pdf>.

Pozostałe źródła:

- *“Imigranci pilnie potrzebni”*, Fundacja Energia dla Europy FEde, nr 08, luty 2013
- *„Zasada równego traktowania – prawo i praktyka. Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością. Analiza i zalecenia”*, Raport Rzecznika Praw Obywatelskich

Rok 2012 obfitował w wiele wydarzeń mających istotny wpływ na napływ cudzoziemców do Polski oraz sytuację samych migrantów na terytorium Polski. Z jednej strony należy mieć na uwadze przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku dokumentu strategicznego określającego podstawowe założenia polskiej polityki migracyjnej ukierunkowanej na promocję legalnej migracji do kraju („Polityka migracyjna Polski: stan obecny i postulowane działania”), wejście w życie ustawy legalizującej pobyt cudzoziemców przebywających w Polsce niezgodnie z obowiązującymi przepisami (w wyniku akcji regularyzacyjnej swój pobyt w Polsce zalegalizowało 4 415 cudzoziemców), która w sposób widoczny zwiększyła liczbę wydanych cudzoziemcom kart pobytu, a z drugiej organizację przez Polskę oraz Ukrainę finałów mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012, które spowodowały konieczność wzmocnienia kontroli na granicach państwowych.

W ciągu roku prowadzono też aktywnie prace legislacyjne nad projektem nowej ustawy o cudzoziemcach, której wejście w życie planowane jest w 2014 r., a także implementowano do polskiego porządku prawnego przepisy tzw. dyrektywy powrotowej oraz dyrektywy w sprawie Niebieskiej Karty.

Year 2012 was full of events that had significant influence on foreigners coming to Poland and on a situation of migrants on the Poland's territory. Among them should be mentioned a strategic document adopted by the Council of Ministers on 31 July 2012, determining basic assumptions of the Polish migration policy oriented to the promotion of legal migration to Poland (“Migration Policy of Poland – the Current State of Play and the Further Actions”), an Act authorising an irregular stay of a foreign national in our country that has come into force (in result of the regularisation, 4 415 foreign nationals legalised their stay in Poland), which has markedly contributed to the increase of a number of residence cards issued to foreign nationals, or hosting the UEFA EURO 2012, European Football Championship by Poland and Ukraine, which developed the need to intensify control at the country borders.

In course of the year, intensive legislation works on a bill on foreigners were carried out. The act is expected to come into force in 2014. Additionally, the provisions of the so-called Return and Blue Card Directives were transposed to national legal orders.

ISBN: 978-83-938612-5-5

Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych - Departament Polityki Migracyjnej
ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa, Polska
esm@msw.gov.pl
www.emn.gov.pl