

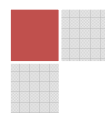
Raport polityczny

Rok: 2010

Przygotowany przez: Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce

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

Grudzień 2010



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

Kontakt

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Departament Polityki Migracyjnej
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa
Email: esm@poczta.mswia.gov.pl

Spis treści

Streszczenie	4
1. Wprowadzenie: cel raportu oraz zastosowana metodologia	6
2. Ogólna struktura systemu politycznego i prawnego w Polsce	9
2.1. Ogólna charakterystyka systemu politycznego i instytucjonalnego	9
2.2. Ogólna struktura systemu prawnego	11
3. Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu	13
3.1. Rozwój sytuacji politycznej	13
3.2. Główne kierunki debaty politycznej oraz polityki legislacyjnej	13
3.3. Zmiany instytucjonalne	15
4. Migracje legalne i integracja cudzoziemców	16
4.1. Migracje ekonomiczne	16
4.1.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa	16
4.1.2. Wybrane działania - perspektywa unijna	18
4.2. Łączenie rodzin	18
4.2.2. Wybrane działania - perspektywa unijna	18
4.3.2. Wybrane działania - perspektywa unijna	19
4.4.2. Wybrane działania - perspektywa unijna	21
4.5. Obywatelstwo i naturalizacja	22
5. Powroty i nielegalna migracja	24
5.1. Nielegalna migracja	24
5.1.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa	24
5.1.2. Wybrane działania - perspektywa unijna	25
5.2. Powroty	27
5.2.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa	27
5.2.2. Wybrane działania - perspektywa unijna	28
5.3. Działania podejmowane w celu przeciwdziałania handlowi ludźmi	29
5.3.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa	29
5.3.2. Wybrane działania - perspektywa unijna	30
6. Kontrola graniczna	31
6.1. Kontrola i nadzór na zewnętrznych granicach	31
6.1.1. Wybrane działania - perspektywa unijna	31
6.2. Współpraca w zakresie kontroli granicznej	32
6.2.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa	32
6.2.2. Wybrane działania - perspektywa unijna	34
7. Ochrona międzynarodowa, w tym azyl	38
7.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa	38
7.2. Wybrane działania - perspektywa unijna	38
8. Małoletni bez opieki oraz pozostałe grupy cudzoziemców szczególnie narażone na zagrożenie	40
8.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa	40
9. Globalne podejście do migracji	41
9.1. Wybrane działania - perspektywa unijna	41
10. Implementacja prawodawstwa UE	42
Załącznik	43

Streszczenie

W 2010 silny wpływ na toczącą się w Polsce debatę polityczną wywarła katastrofa prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem, a także wybory prezydenckie i samorządowe, które odbyły się w drugiej połowie roku. Biorąc pod uwagę przywołane wydarzenia należy zaznaczyć, iż kwestie dotyczące migracji, azylu i integracji cudzoziemców odgrywały w dyskursie politycznym raczej drugorzędną rolę.

Ze względu na ekonomiczne skutki starzenia się społeczeństwa oraz wpływ tego zjawiska na sytuację na rynku pracy w najbliższych latach, Polska staje przed koniecznością szerszego otwarcia się na migrację, dokonania zmian prowadzonej polityki w tym zakresie oraz przygotowania odpowiednich narzędzi umożliwiających zarządzanie zjawiskiem migracji. Instrumenty te zostały zawarte w opracowywanym w ciągu roku przez organ doradczy Prezesa Rady Ministrów dokumencie „Polityka migracyjna Polski”, będącym pierwszym strategicznym dokumentem odnoszącym się do kwestii migracji.

W 2010 roku nie odnotowano gwałtownego wzrostu liczby migrantów zainteresowanych pobytem długoterminowym lub chęcią osiedlenia się na stałe w Polsce. Cele migracyjne cudzoziemców były realizowane w ramach istniejącego systemu legalizacji – poprzez udzielanie m.in. zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony oraz zezwoleń na osiedlenie.

Niemniej jednak, rok 2010 obfitował w wiele działań legislacyjnych dotyczących zmiany uregulowań w zakresie migracji. I tak, wprowadzone zostały znaczące zmiany legislacyjne w odniesieniu do regulacji wizowych, które związane były z koniecznością implementacji do polskiego prawa Wspólnotowego Kodeksu Wizowego. Prowadzono ponadto prace nad opracowaniem zmian prawnych odnoszących się do obywateli państw Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, które wprowadzą szereg ułatwień dla tej grupy cudzoziemców. Równie istotna była nowelizacja przepisów Kodeksu Karnego, która wprowadziła do polskiego porządku prawnego definicję handlu ludźmi, co ułatwi ściganie ww. przestępstwa, a tym samym pozwoli na znaczące ograniczenie skali tego zjawiska w przyszłości.

Ponadto ze względu na potrzebę uchwalenia nowej ustawy o cudzoziemcach – podstawowego aktu prawnego regulującego kwestie migracji w Polsce, w 2010 roku Urząd do Spraw Cudzoziemców rozpoczął prace nad opracowaniem projektu założeń do nowej ustawy.

Opracowane zostały także założenia do ustawy regulującej zagadnienie sankcji stosowanych wobec podmiotów zatrudniających cudzoziemców przebywających na terytorium RP z naruszeniem przepisów prawa, której przygotowanie związane było z koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów tzw. dyrektywy sankcyjnej.

Ponadto szeroko omawianymi w ciągu roku w dziedzinie migracji kwestiami były zagadnienia związane z:

- ✦ przewidywaną skalą zarobkowej emigracji Polaków spowodowaną otwarciem niemieckiego i austriackiego rynku pracy dla obywateli ośmiu środkowoeuropejskich państw UE, w tym Polaków (przewidzianym na 1 maja 2011 r.),
- ✦ kształtem przyszłej polityki repatriacyjnej Polski,
- ✦ legalizacją pobytu nielegalnie przebywających migrantów,
- ✦ zmniejszeniem liczby ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy,
- ✦ integracją uchodźców.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę potrzebę szerszego podejścia do kwestii migracji, Polska nie tylko stała uczestniczy w działaniach skierowanych do państw z regionów położonych we wschodnim i

południowo – wschodnim sąsiedztwie Unii Europejskiej, ale również wspiera realizację podobnych inicjatyw w innych państwach trzecich.

1. Wprowadzenie: cel raportu oraz zastosowana metodologia

Niniejszy raport stanowi przegląd najważniejszych dyskusji politycznych oraz zmian prawnych wprowadzonych w Polsce w zakresie migracji i azylu w 2010 roku. Został on przygotowany przez Polski Krajowy Punkt Kontaktowy¹ Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM), który zgodnie z art. 9 ust. 1 Decyzji Rady 2008/381/EC zobowiązany jest do corocznego opracowywania tego typu dokumentu.

Raport obejmuje okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2010 i stanowi trzecią edycję tego typu opracowania wydanego przez Polski Krajowy Punkt Kontaktowy.

Podobnie jak poprzednie raporty z tej serii, został on zredagowany również do innych celów. I tak, zgodnie z sugestią Komisji Europejskiej, raporty przygotowane przez 27 krajowych punktów kontaktowych Europejskiej Sieci Migracyjnej służą monitorowaniu (przy użyciu metody śledzenia postępów, tzw. tracking method, której szczegółowa metodologia dopasowywana jest do konkretnego działania) postępów w implementowaniu poszczególnych postanowień wskazanych w przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu 15-16 października 2008 roku *Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu*². Pilotaż wdrożenia tak skonstruowanego systemu monitorowania implementacji przez kraje członkowskie wyżej wspomnianego Paktu został przeprowadzony w 2009 roku. W oparciu o zdobyte doświadczenia system ten został następnie rozwinięty oraz w lepszy sposób dostosowany do potrzeb jego odbiorców.

W 2010 roku tzw. metodą trackingu objęto również pięcioletni *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*³ (przyjęty w dniach 10-11 grudnia 2009 roku), a Krajowe Punkty Kontaktowe ESM stały się jedną ze stron odpowiedzialnych za monitorowanie statusu wdrażania postanowień zawartych w dokumencie.

Struktura niniejszego raportu została opracowana w celu dopasowania jej do określonych wymogów ww. metody. I tak, w głównej części opracowania przedstawione zostały zmiany dokonane w poszczególnych dziedzinach, oceniane z perspektywy krajowej oraz całej UE, podczas gdy w aneksie umieszczono szczegółowe sprawozdanie dotyczące wypełniania przez Polskę zobowiązań wynikających z zapisów Paktu oraz Programu Sztokholmskiego.

¹ Polski Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej znajduje się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

² *Europejski Pakt o Imigracji i Azylu* jest kolejnym krokiem w kierunku kompleksowej polityki migracyjnej UE. Rada Europejska wskazała pięć podstawowych zobowiązań, które będą rozwijane oraz przekształcane w konkretne działania:

- 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 o Imigracji i Azylu, jest uważany za wiodące narzędzie przyszłego rozwoju polityki azylowej i migracyjnej UE. Celem *Planu Działań Służącemu 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.

Przygotowane przez poszczególne krajowe punkty kontaktowe Europejskiej Sieci Migracyjnej Raporty Polityczne za rok 2010 stanowią wkład do rocznego sprawozdania podsumowującego (wskazującego podobieństwa i różnice w prowadzonych przez państwa członkowskie politykach migracyjnych i azylowych), które zostanie przygotowane przez Komisję Europejską i przedstawione do dyskusji Radzie Europejskiej w czerwcu 2011.

Skompilowany raport pozwoli bowiem politykom, naukowcom oraz szeroko rozumianej opinii publicznej na lepsze zrozumienie oraz przeanalizowanie mających miejsce w państwach członkowskich UE wydarzeń, a także na uzyskanie bardziej kompletnego obrazu sytuacji, a tym samym umożliwi trafniejsze podejmowanie decyzji przy tworzeniu polityki migracyjnej i azylowej UE.

Rozdział drugi stanowi ogólny opis systemu politycznego, istniejących instytucji oraz wszelkich zmian, do których doszło w ramach ich struktur. Rozdział trzeci dotyczy rozwoju sytuacji politycznej w 2010 roku oraz opisuje istotne debaty polityczne w obszarze migracji, integracji i azylu. W rozdziałach od czwartego do dziewiątego przedstawione zostały konkretne działania o charakterze politycznym i prawnym podjęte w 12 dziedzinach polityki migracyjnej i azylowej, które związane były z wypełnianiem przez Polskę zobowiązań wynikających z Europejskiego Paktu o Imigracji i Azylu oraz Programu Sztokholmskiego. Rozdział dziewiąty koncentruje się na działaniach podjętych w zakresie globalnego podejścia do kwestii migracji, podczas gdy w rozdziale dziesiątym zawarte zostało zestawienie stanowiące podsumowanie stanu wdrożenia w 2010 roku do polskiego porządku prawnego unijnej legislacji.

Struktura większości rozdziałów (od czwartego do dziewiątego) obejmuje dwa podrozdziały, z których pierwszy zatytułowany „Wybrane działania – perspektywa krajowa” odnosi się do istotnych z krajowego punktu widzenia działań podjętych w zakresie polityki, zmian legislacyjnych oraz towarzyszących im dyskusji, podczas gdy drugi („Wybrane działania – perspektywa unijna”) prezentuje krajowe przedsięwzięcia będące wynikiem realizacji polityki unijnej, a także stosowanie prawnych i finansowych instrumentów UE.

W załączniku do raportu został umieszczony syntetyczny przegląd konkretnych działań, których podjęcie stanowi realizację poszczególnych postanowień i rekomendacji wskazanych w Pakcie oraz w Programie Sztokholmskim.

Niniejszy raport powstał na podstawie informacji otrzymanych od różnych instytucji zajmujących się kwestiami migracji i azylu, tj. z Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Straży Granicznej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które 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. Ponadto 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,
- ✦ komunikatów prasowych organizacji pozarządowych wspierających osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy oraz występujących w obronie podstawowych praw człowieka,
- ✦ licznych raportów, m.in. raportów Straży Granicznej, Zespołu do Spraw Handlu Ludźmi w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych itp.
- ✦ druków i protokołów z posiedzeń plenarnych obu izb parlamentu (Sejmu i Senatu),
- ✦ artykułów prasowych, jeżeli informacje w nich zawarte mogły zostać zweryfikowane na podstawie innych źródeł.

Dane oraz statystyki zawarte w raporcie zostały przekazane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, Straż Graniczną, Departament Obywatelstwa i Repatriacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Państwową Inspekcję Pracy i Warszawskie Biuro Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji. W związku z tym, iż prace nad raportem politycznym zakończono w styczniu 2011 roku, niektóre dane w nim zawarte miały wstępny i częściowy charakter, a więc mogą się różnić od oficjalnych statystyk publikowanych w późniejszym terminie przez odpowiednie instytucje.

W celu zapewnienia lepszego zrozumienia opisywanych w raporcie zagadnień, zaleca się wgląd do Raportu Politycznego za rok 2009, dostępnego pod adresem: www.emn.intrasoft-intl.com/html/index.html.

2. Ogólna struktura systemu politycznego i prawnego w Polsce

2.1. Ogólna charakterystyka systemu politycznego i instytucjonalnego

Sejm i Senat (izby Parlamentu) są konstytucyjnymi organami sprawującymi władzę ustawodawczą. Organy te są odpowiedzialne za przyjmowanie ustaw dotyczących zagadnień migracyjnych.

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, odpowiednich Ministerstw (Ministrowie m.in. wydają akty wykonawcze do ustaw dotyczących kwestii migracji), wyspecjalizowanych urzędów, służb oraz samorządu terytorialnego. Podział kompetencji jest wielopoziomowy, co stanowi podstawę spójnego krajowego systemu migracyjnego.

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

- ✦ **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (www.mswia.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 cudzoziemców.

Ponadto, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiada także za koordynowanie spraw związanych z przeciwdziałaniem handlowi ludźmi.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawuje nadzór nad działalnością:

- ❖ **Urzędu do Spraw Cudzoziemców** (www.udsc.gov.pl) – organ realizujący zadania wykonawcze związane m.in. z:
 - międzynarodową i krajową ochroną (organ pierwszej instancji),
 - legalizacją pobytu, wydaleniami (organ odwoławczy),
 - organizacją i zarządzaniem ośrodkami dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy,
 - konsultacjami wizowymi,
 - zarządzaniem centralnym systemem teleinformatycznym, stanowiącym zbiór danych w sprawach cudzoziemców.

W listopadzie 2010 roku zamknięto siedem ośrodków recepcyjnych dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (w Białymstoku, Bytomiu, Radomiu, Warszawie-Bielany, Smoszewie, Pustych Łąkach, Łomży), co spowodowane było niewyłonieniem tych placówek w przetargach na prowadzenie tego typu ośrodków. Władze Urzędu do Spraw Cudzoziemców doszły także do wniosku, iż ze względu na malejącą liczbę osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce, tak duża liczba ośrodków nie jest już niezbędna. Jednocześnie otwarte zostały dwa nowe ośrodki: na warszawskim Targówku (ośrodek dla kobiet, samotnych matek i dzieci) oraz w Grotnikach (dla osób wymagających specjalnej pomocy np. niepełnosprawnych lub osób po traumatycznych przeżyciach).

Pod koniec 2010 roku w Polsce funkcjonowało 14 ośrodków recepcyjnych dla cudzoziemców.

- ❖ **Straży Granicznej** (www.strazgraniczna.pl) która jest odpowiedzialna za:
 - kontrolę graniczną oraz zezwolenie na wjazd (wydawanie odpowiednich decyzji m.in.: odmowa wjazdu na terytorium Polski),
 - przyjmowanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy,
 - wykonywanie decyzji o wydaleniu,
 - wydawanie decyzji zobowiązujących do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - przeprowadzanie kontroli legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców.
- ❖ **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 (wydawanie pozwoleń na pracę – organ odwoławczy),
 - politykę integracyjną, pomoc społeczną.
- ⊕ **Państwowa Inspekcja Pracy** (www.pip.gov.pl) jest organem przeprowadzającym kontrole legalności zatrudnienia cudzoziemców.
- ⊕ **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 przez cudzoziemców działalności gospodarczej.
- ⊕ **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**⁴ są odpowiedzialni m.in. za:
 - udzielanie zezwoleń na pobyt oraz wydawanie zezwoleń na pracę (organ pierwszej instancji),
 - wydawanie decyzji o wydaleniu,
 - sprawowanie nadzoru nad działalnością ośrodków pomocy społecznej.

⁴ Terenowy organ administracji rządowej.

✦ **Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji**⁵ pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowi organ opiniodawczo-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.

2.2. Ogólna struktura systemu prawnego

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

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku⁶;
- Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach⁷ (przekraczanie granicy, zezwolenie na wjazd, pobyt, wjazd oraz ewidencja cudzoziemców);
- Ustawa z 13 czerwca 2003 o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸ (przyznawanie krajowych oraz międzynarodowych form ochrony);
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 o repatriacji⁹;
- Ustawa z dnia 7 września 2007 o Karcie Polaka¹⁰;
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 o obywatelstwie polskim¹¹;
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹²;
- Akty prawne odnoszące się do poszczególnych sektorów (pomoc społeczna, edukacja, 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, wydaną zgodnie z ogólnymi zasadami, przez polskiego konsula za granicą. Wnioski o nadanie statusu uchodźcy rozpatrywane są przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (jako organ pierwszej instancji) oraz przez Radę do Spraw Uchodźców (jako organ odwoławczy). Podstawy do zalegalizowania pobytu cudzoziemców w Polsce, jak również warunki wydawania im zezwoleń na pracę (jeśli jest to niezbędne), badane są przez terenowe organy administracji rządowej (województw). W kwestię powrotów, w zależności od jego typu, zaangażowanych jest kilka instytucji (pomoc w dobrowolnych powrotach – Straż Graniczna, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Biuro IOM w Warszawie; powroty przymusowe – Straż Graniczna, Policja; decyzje o wydaleniu - wojewodowie i Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców).

⁵ W skład Zespołu wchodzi, na szczeblu Sekretarza lub Podsekretarza Stanu, przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, 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 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.

⁶ Dz. U z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁷ Dz. U z 2006 r., Nr 234, poz. 1694, z późn. zm.

⁸ Dz. U z 2006 r., Nr 234, poz. 1695, z późn. zm.

⁹ Dz. U z 2004 r., Nr 53, poz. 532, z późn. zm.

¹⁰ Dz. U z 2007 r., Nr 180, poz. 1280, z późn. zm.

¹¹ Dz. U z 2000 r., Nr 28, poz. 353, z późn. zm.

¹² Dz. U z 2008 r., Nr 69, poz. 415, z późn. zm.

W celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji na temat struktury polskiego systemu politycznego oraz instytucjonalnego w kontekście migracji i azylu, wskazane jest zapoznanie się z raportem pt.: „Organizacja polityki azylowej i migracyjnej”¹³.

¹³<http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=17C07C7823B81B284810A0F30CDD2852?fileID=764>

3. Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

3.1. Rozwój sytuacji politycznej

W związku ze śmiercią w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, wybory prezydenckie, pierwotnie przewidziane na jesień, odbyły się 20 czerwca 2010 roku. W związku z tym, iż żaden z kandydatów nie otrzymał w pierwszej turze wyborów wymaganej większości głosów, w dniu 4 lipca 2010 roku zorganizowana została druga tura wyborów. I tak, Bronisław Komorowski, kandydat Platformy Obywatelskiej (PO) pełniący dotychczas funkcję Marszałka Sejmu, uzyskał więcej głosów niż Jarosław Kaczyński (kandydat z ramienia Prawa i Sprawiedliwości – PiS). Głównym tematem kampanii prezydenckiej był światowy kryzys finansowy, kwestia powodzi w Polsce oraz katastrofa smoleńska. W wyniku ww. wydarzeń, na stanowisko Marszałka Sejmu powołano Grzegorza Schetynę, który do 13 października 2009 roku piastował urząd Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2010 r., podobnie jak w roku poprzednim, pełnił Jerzy Miller, a stanowisko Podsekretarza Stanu odpowiedzialnego za kwestie migracji i azylu – Piotr Stachańczyk.

W dniu 21 listopada 2010 r. odbyła się ponadto pierwsza tura wyborów samorządowych (drugą turę przeprowadzono 5 grudnia), w wyniku których, na wszystkich trzech szczeblach administracji lokalnej, zwycięstwo odniosła Platforma Obywatelska. Partia wygrała w 12 z 16 województw, co stanowi poprawę wyniku z 2006 roku, kiedy to uzyskała poparcie w 10 regionach uzyskując tym samym mniejszą liczbę przyznanych mandatów w Parlamencie. W związku z tym, iż Platforma Obywatelska kierowana przez Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska wzmocniła swój mandat polityczny, najsilniejsza partia opozycyjna - Prawo i Sprawiedliwość, na której czele stoi były premier Jarosław Kaczyński, w porównaniu z poprzednimi wyborami utraciła część swego elektoratu.

Należy również odnotować, iż czynny udział we wspomnianych wyborach brało 12 cudzoziemców – trzech Niemców, dwóch Francuzów, Słowaków oraz Czechów, a także Włoch, Duńczyk i Bułgar (wszyscy startowali w wyborach do lokalnych rad, ponieważ będąc cudzoziemcami nie mają prawa kandydowania na stanowisko wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miasta).

3.2. Główne kierunki debaty politycznej oraz polityki legislacyjnej

Rok 2010 obfitował w wiele działań legislacyjnych dotyczących zmiany uregulowań w zakresie migracji.

Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji¹⁴, organ doradczy Prezesa Rady Ministrów, kontynuował prace nad przygotowaniem koncepcji polskiej polityki migracyjnej, które doprowadziły do opracowania projektu dokumentu „Polityka migracyjna Polski” – pierwszego strategicznego dokumentu z zakresu migracji i azylu, który będzie miał duży wpływ na kreowanie polityki państwa w przyszłości. W dniu 8 października 2010 roku Zespół przyjął projekt dokumentu oraz przedłożył go do ostatecznych konsultacji w ramach swych struktur, aby móc przekazać go do konsultacji społecznych w połowie 2011 roku.

Przygotowywane zostały również założenia do projektu nowej ustawy o cudzoziemcach, których podstawę stanowiły prowadzone w 2009 roku konsultacje z podmiotami rządowymi i pozarządowymi. Na ostateczny kształt założeń miały wpływ stanowiska poszczególnych podmiotów wobec zagadnień odnoszących się do zasad przyjmowania cudzoziemców w Polsce oraz prowadzenia postępowań w zakresie legalizacji pobytu, a także wszelkie uwagi i sugestie, które - w ich ocenie - pozwoliłyby na zwiększenie przejrzystości i czytelności przepisów.

¹⁴ Patrz: przypis 5.

Jednocześnie nowa ustawa będzie miała za celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień szeregu aktów prawa wspólnotowego¹⁵, dostosowanie polskiego prawa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-291/05/Eind (dotyczącej obywateli UE i członków ich rodzin powracających do kraju po tym jak skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się w ramach UE), a także w zasadniczym stopniu konsumuje rezultaty dyskusji, która toczyła się w związku z pracami nad wspomnianym dokumentem „Polityka Migracyjna Polski”¹⁶.

Prowadzono również prace nad opracowaniem zmian w prawie odnoszącym się do obywateli państw członkowskich UE oraz ich członków rodzin. Przygotowano projekt nowelizacji *ustawy z 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*. Projekt ten uwzględniając szereg wymogów prawa wspólnotowego w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli Unii Europejskiej na terytorium państw członkowskich, proponuje zmiany, które wprowadzają wiele ułatwień dla cudzoziemców w tym obszarze¹⁷.

W związku z koniecznością wdrożenia 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 trzecich*¹⁸, powstał również projekt założeń do ustawy o sankcjach dla podmiotów zatrudniających obywateli państw trzecich przebywających na terytorium Polski wbrew przepisom, który z końcem roku przekazano do konsultacji zewnętrznych. Projekt wprowadza nowe obowiązki dla podmiotów powierzających wykonywanie pracy obywatelom państw trzecich oraz związane z nieprzebraniem tych regulacji sankcje, w tym sankcje karne.

Ponadto w dniach 22 maja i 28 grudnia 2010 roku w życie weszły dwie nowelizacje ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach¹⁹. Obie zmiany miały na celu dostosowanie prawa krajowego do przepisów unijnych: Wspólnotowego Kodeksu Wizowego²⁰ oraz *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 r. zmieniającego konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe*²¹. Zmiany zawarte w ustawach uregulowały m.in. kwestie związane z trybem i zasadami wydawania wiz.

W związku ze zgłaszanym w Niemczech wysokim zapotrzebowaniem na pracę oraz zbliżającym się otwarciem niemieckiego i austriackiego rynku pracy dla obywateli ośmiu środkowoeuropejskich państw UE, w tym Polaków (przewidzianym na 1 maja 2011 r.), w ciągu roku szeroko dyskutowano możliwość pojawienia się nowej fali emigracji zarobkowej z Polski do Niemiec. Przekonanie to u niektórych potęgował fakt, iż niemiecki minister gospodarki Rainer Brüderle planował wypłacać Polakom, którzy po 1 maja 2011 r. podejmą w Niemczech

¹⁵ Wśród nich znalazły się:

- 1) 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 (Dz. U. UE L 155 z 18.6.2009);
- 2) 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 (Dz. U. UE L 348 z 24.12.2008);
- 3) 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 (Dz. U. UE L 168 z 30.6.2009) – nowa ustawa będzie służyć transpozycji dyrektywy w ograniczonym zakresie.

¹⁶ Za przygotowanie dokumentu odpowiedzialna była Grupa Robocza ds. przygotowania Strategii Migracyjnej Polski, powołana w dniu 12 lutego 2009 r. w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji.

¹⁷ Dokument został złożony w Sejmie 4 stycznia 2011 roku.

¹⁸ Dz. U. UE L 168 z 30.6.2009.

¹⁹ Dz. U. 2010, Nr 239, poz. 1593 oraz Dz. U. Nr 81, poz. 531.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy - Dz. U. UE L 243 z 15.9.2009.

²¹ Dz. U. UE L 85 z 31.03.2010.

pracę, tzw. „opłatę powitalną”. Według różnych prognoz przewidywano, że po 1 maja 2011 r. do pracy w Niemczech może wyjechać 200 – 600 tys. Polaków, co stanowić będzie drugą, od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, falę emigracji.

Perspektywa całkowitego otwarcia krajowego rynku pracy, wywołała również reakcje w mediach niemieckich, które ostrzegały przed dumpingiem płacowym ze strony agencji pośrednictwa pracy ze wschodniej Europy, które mogą oferować usługi pracowników za stawki dużo niższe niż wypłacane obecnie w Niemczech. Spore zaniepokojenie wywoływał również w Niemczech spodziewany napływ pracowników na obszary wzdłuż granicy polsko-niemieckiej. Niemcy obawiali się, że duża część Polaków szukać będzie pracy w tym rejonie, dojeżdżając z Polski i spędzając w Niemczech kilka dni w tygodniu, przez co spadłyby koszty utrzymania. Zdaniem niektórych mogłoby to stanowić konkurencję dla pracowników niemieckich. Aby zapobiec takim zjawiskom rząd niemiecki planował wprowadzenie płacy minimalnej dla szerszej kategorii branż.

Głosy zwiastujące wzmożony odpływ wykwalifikowanych pracowników z Polski były jednak równoważone przez głosy dobiegające z administracji rządowej po obydwu stronach Odry. Polskie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uspokajało, wyrażając przekonanie, iż w przyszłym roku nie powstaną ekonomiczne przesłanki do nasilenia fali migracji, ponieważ polska gospodarka rozwija się, zatrudnienie i płace rosną, a bezrobocie stopniowo spada. Ponadto podkreślano, że uproszczenie w Niemczech w 2007 r. procedury wydawania zezwoleń na pracę dla inżynierów wybranych specjalności, a od stycznia 2009 r. – dla absolwentów wyższych uczelni na zatrudnienie zgodne z kierunkiem studiów, nie spowodowało dotychczas powstania wyraźnie negatywnych trendów na polskim rynku pracy.

Jak wynika z ocen resortu pracy, od 1 maja 2011 roku do Niemiec napływać będzie rocznie 100–140 tys. z Polski oraz innych państw UE, które wstąpiły do Unii przed sześcioma laty. Według przewidywań ministerstwa, napływ ten ma jednak ulec spadkowi po upływie czterech lat po otwarciu rynku.

W porównaniu z poprzednimi latami, w 2010 roku poszczególni aktorzy społeczeństwa obywatelskiego stali się bardziej aktywni oraz w większym stopniu zaczęli wpływać na kwestię związane z polityką migracyjną państwa. W sierpniu 2010 r. komitet obywateli przedstawił w sejmie projekt ustawy o repatriacji, który zainicjował szerszą debatę na temat kształtu przyszłej polityki repatriacyjnej, a w listopadzie 2010 roku, ruch na rzecz nielegalnie przebywających w Polsce imigrantów zorganizował przed parlamentem kampanię na rzecz regularyzacji, w trakcie której przedstawił polskim władzom petycję w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie.

3.3. Zmiany instytucjonalne

W związku ze śmiercią dotychczasowego Rzecznika Praw Obywatelskich, dr Janusza Kochanowskiego w katastrofie prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem, 15 kwietnia 2010 roku decyzją jego zastępców swoją pracę zakończył Zespół ekspercki ds. migracji powrotnych i imigracji działający przy Rzeczniku od 2009 roku. W dniu 10 czerwca 2010 r. na stanowisko Rzecznika została powołana prof. Irena Lipowicz, która zapowiedziała powołanie nowej Komisji ds. Imigracji złożonej z prawników, specjalistów oraz naukowców zajmujących się kwestiami imigracji. Prace nad powołaniem niniejszej Komisji nie zostały sfinalizowane do końca 2010 roku.

4. Migracje legalne i integracja cudzoziemców

4.1. Migracje ekonomiczne

4.1.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa

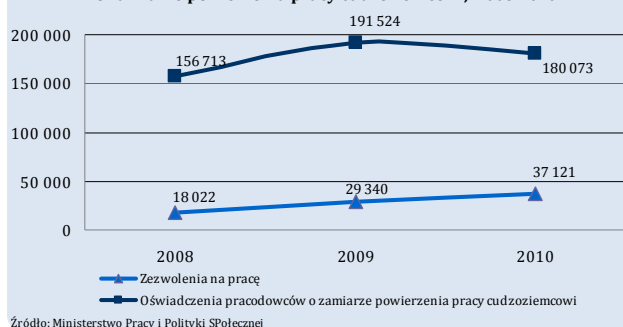
W dniu 14 grudnia 2010 r. w życie weszły przepisy przedłużające możliwość zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi wykonywania pracy (tzw. procedura uproszczona), w wyniku czego obywatele państw sąsiadujących (Ukrainy, Białorusi i Federacji Rosyjskiej) oraz Mołdowy i Gruzji (w ramach partnerstwa na rzecz mobilności) mają prawo do podjęcia pracy w Polsce bez zezwolenia na pracę przez 6 miesięcy w ciągu 12 kolejnych miesięcy. Wskazane powyżej regulacje zastąpiły tym samym przepisy przejściowe²², których okres obowiązywania wygasł 31 grudnia 2010 r. Zgodnie z przepisami, pracodawcy wyrażający chęć zatrudnienia obywateli któregoś z wymienionych powyżej państw, zobowiązani są jedynie do rejestracji (bezpłatnie) w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia zamiaru powierzenia pracy cudzoziemcowi, na podstawie którego cudzoziemiec może wystąpić w polskim konsulacie o wydanie wizy.

Takie rozwiązanie, zwłaszcza w kontekście poprawiającej się koniunktury, a wraz z nią zwiększenia inwestycji oraz zapotrzebowania na konkurencyjną siłę roboczą, spotkało się z dużym zadowoleniem wśród tysięcy polskich pracodawców, głównie z branży budowlanej, rolnej oraz gastronomicznej. W wielu wypowiedziach na łamach prasy, ekonomiści podkreślali też pozytywny wpływ siły roboczej ze Wschodu dla polskiej gospodarki, dowodząc, iż niższe koszty pracy będą chronić konsumentów przed nadmiernym wzrostem cen produktów i usług. Ich zdaniem zagraniczne migracje zarobkowe pomogą również zapełnić rosnącą, wywołaną starzeniem się społeczeństwa lukę na rynku pracy.

Kwestie związane ze zjawiskiem migracji zarobkowych zostały również szeroko przedstawione w projekcie dokumentu „Polityka migracyjna Polski”. Zgodnie z rekomendacjami w nim zawartymi migranci zarobkowi o potrzebnych kwalifikacjach i posiadający odpowiednie doświadczenie oraz cudzoziemcy prowadzący na terenie Polski działalność gospodarczą określani zostali jako jedna z priorytetowych kategorii w zakresie przyjmowania cudzoziemców. Dodatkowo, dokument przewiduje, iż zatrudnianie zagranicznych pracowników będzie miało charakter uzupełniający względem pracowników lokalnych, mając na uwadze, że w dłuższej perspektywie zasoby zagranicznej siły roboczej będą odgrywały coraz ważniejszą rolę w równoważeniu potrzeb polskiej gospodarki (możliwość zastępowania cudzoziemcami rodzimych pracowników w poszczególnych sektorach). Dokument stanowi, iż będzie to z kolei wymagało wprowadzenia wielu zmian w zakresie polityki zatrudnienia, których celem będzie zapewnienie cudzoziemcom osiedlającym się w Polsce (jak również ich rodzinom) priorytetowego dostępu do rynku pracy. Projekt dokumentu „Polityka migracyjna Polski” przewiduje również:

- ✦ zachowanie istniejących ram prawnych oraz podstawowych zasad dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy, w tym odpowiednio dostosowanych zezwoleń dla uprzywilejowanych kategorii cudzoziemców,
- ✦ zachowanie geograficznych preferencji w zakresie ułatwiania dostępu do polskiego rynku pracy migrantów zarobkowych (kraje wschodniego sąsiedztwa, Zachodnie

Wykres 1. Liczba wydanych zezwoleń na pracę oraz oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, 2008-2010



²² Przepisy wprowadzono w 2006 roku.

Bałkany, kraje kaukaskie),

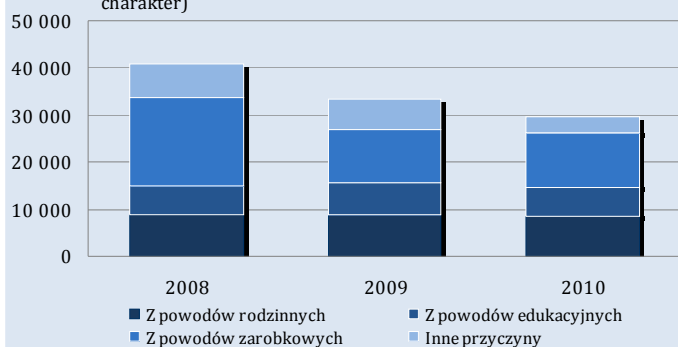
- ✦ ułatwianie i promowanie legalnych migracji cyrkulacyjnych,
- ✦ prowadzenie efektywnego systemu regularnego monitoringu popytu i podaży na rynku pracy.

W dniu 14 lipca 2010 roku Rada Ministrów przyjęła Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011²³, który przewiduje tworzenie polityki migracyjnej będącej odpowiedzią na zapotrzebowania rynku pracy oraz wzmocnienie procesu integracji migrantów. Dokument wskazuje konieczność zwiększenia atrakcyjności legalnego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce przy jednoczesnym przeciwdziałaniu nielegalnemu zatrudnieniu. Wśród inicjatyw mających na celu wdrożenie założeń przyjętego planu należy wymienić:

- ✦ zmiany prawne dotyczące zatrudniania cudzoziemców,
- ✦ wdrożenie mechanizmu monitorowania migracji zarobkowych,
- ✦ wdrożenie aktów prawnych UE opracowanych w ramach Planu Polityki w dziedzinie migracji legalnych,
- ✦ przeprowadzenie cyklu szkoleń z zakresu nowych regulacji prawnych dla pracowników służb zatrudnienia.

W 2010 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z ośrodkiem naukowo-badawczym (Instytutem Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego) przeprowadziło badania na temat wariantów podejścia do migracji zarobkowej. Celem projektu było zbadanie możliwych scenariuszy otwarcia polskiego rynku pracy dla różnych grup migrantów, m.in. dla

Wykres 2. Liczba zezwoleń na pobyt wydane po raz pierwszy, wg przyczyny wydania, 2008-2010 (dane za rok 2010 mają wstępny charakter)



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

wysoko wykwalifikowanych absolwentów polskich uczelni, zagranicznych studentów odbywających staż lub praktyki w Polsce, pracowników zagranicznych firm delegowanych do Polski w celu świadczenia usług oraz migrantów cyrkulacyjnych pochodzących z państw sąsiednich. Końcowy wynik projektu jest wyrazem opinii ekspertów na temat przyszłej polityki rynku pracy oraz prezentuje rekomendacje, które mogą być wzięte pod uwagę przy dokonywaniu zmian w przepisach regulujących kwestię zatrudniania cudzoziemców w Polsce.

W trakcie minionego roku, prowadzono również negocjacje w sprawie zawarcia umów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z Ukrainą oraz z Republiką Mołdowy (zainicjowane w 2008 roku negocjacje z Ukrainą znajdują się obecnie w zaawansowanym stadium).

W 2010 roku w dalszym ciągu prowadzono kampanię informacyjną (głównie za pomocą opublikowanego przewodnika oraz strony internetowej: www.powroty.gov.pl) skierowaną do polskich emigrantów zarobkowych przebywających w Wielkiej Brytanii, Irlandii i w innych krajach europejskich, którzy rozważają możliwość powrotu do Polski. Podejmowane działania miały na celu przekazanie Polakom praktycznych informacji, które miałyby ułatwić im podjęcie decyzji o powrocie. Warto podkreślić, iż znaczną część tej grupy migrantów stanowią osoby młode i wysoko wykwalifikowane.

²³ Krajowy Plan Działań określa główne zadania Rządu w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

4.1.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

Przygotowane w 2010 roku założenia do nowej ustawy o cudzoziemcach, o których była mowa w poprzednim rozdziale, uwzględniają również potrzebę transponowania w niedalekiej przyszłości postanowień pozostałych dyrektyw unijnych regulujących kwestie migracji zarobkowych. Dlatego też biorąc pod uwagę zaawansowany charakter prac nad projektem dyrektywy o jednolitym zezwoleniu, a co za tym idzie znany ogólny zarys wspomnianego dokumentu, projekt nowej ustawy przewiduje wprowadzenie istotnego novum, jakim jest jednolite zezwolenie na pobyt i pracę.

Założenia przewidują także implementację ustaleń zawartych w tzw. dyrektywie o Niebieskiej Karcie (Dyrektywie 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). Zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami, Niebieska Karta będzie wydawana przez wojewodów²⁴ po zasięgnięciu opinii starosty²⁵ na temat możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy (po nieudanej próbie zorganizowania rekrutacji przez pracodawcę).

W założeniach do nowej ustawy przewidziano możliwość wydania zezwolenia na pobyt absolwentom polskich szkół wyższych, którzy zamierzają poszukiwać pracy w Polsce.

W nawiązaniu do informacji zawartych we wcześniejszych częściach opracowania, należy podkreślić, że administracja rządowa w dwóch kluczowych z perspektywy roku 2010 dokumentach („Polityka migracyjna Polski” oraz rozporządzeniu dotyczącym przedłużenia możliwości wykonywania pracy przez cudzoziemców na podstawie oświadczeń pracodawcy) poparła rozwiązania służące promowaniu legalnych imigracji cyrkulacyjnych, wpisując się tym samym w zalecenia przedstawione w Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu. Dokument „Polityka migracyjna Polski” przyczyni się także w przyszłości do lepszego dostosowywania mechanizmów zatrudnienia do zgłaszanych potrzeb rynkowych. Przewiduje bowiem budowę efektywnego systemu regularnego monitoringu popytu na rynku pracy, który stanowić będzie podstawę kształtowania instrumentów polityki migracyjnej do zmieniających się uwarunkowań.

4.2. Łączenie rodzin

4.2.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa

Kwestie łączenia rodzin były przedmiotem dyskusji toczącej się w ciągu roku nad projektem założeń do projektu nowej ustawy o cudzoziemcach. W wyniku rozmów eksperckich oraz zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-291/05/Eind, wzmocnieniu ulegną prawa członków rodzin obywateli polskich powracających do kraju oraz korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania.

Propozycje przywilejów adresowanych do członków rodzin obywateli Polski oraz cudzoziemców osiedlonych w Polsce zostały również zawarte w projekcie dokumentu „Polityka migracyjna Polski”. Zgodnie z zapisami zawartymi w dokumencie, grupa ta została uznana za jedną z priorytetowych w zakresie admisyj do Polski. W związku ze strategicznym charakterem dokumentu, szczegółowy zapis działań zmierzających do promowania integracji wyżej wskazanej grupy cudzoziemców, zostanie przedstawiony w dokumencie wykonawczym opracowanym po przyjęciu „Polityki migracyjnej Polski” przez Radę Ministrów.

4.2.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w tzw. dyrektywie o Niebieskiej Karcie, projekt ustawy o cudzoziemcach zawiera specjalne uregulowania dotyczące kwestii łączenia rodzin mające zastosowanie w przypadku posiadania wskazanej karty.

²⁴ Patrz: przypis 4.

²⁵ Kieruje powiatem (powiat – jednostka samorządu terytorialnego drugiego stopnia) i podlega nadzorowi wojewody.

4.3. Inne formy migracji legalnych

4.3.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa

Przygotowany w 2010 roku projekt nowelizacji ustawy z 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, zawierający wymogi wspólnotowe związane z przemieszczaniem się i pobytem obywateli Unii Europejskiej na terytorium państw członkowskich, wprowadza szereg ułatwień dla cudzoziemców m.in.:

- ✦ zniesienie opłat za wydanie dokumentów rejestracyjnych i pobytowych – po wejściu w życie ustawy obywatele UE i członkowie ich rodzin nie będą musieli płacić za wydanie lub wymianę dokumentów (zaświadczeń o zarejestrowaniu pobytu i kart pobytu);
- ✦ przyznanie prawa pobytu dziecku obywatela UE, który pracował w naszym kraju, ale nie zachował prawa do pobytu, aż do czasu zakończenia przez nie nauki lub studiów - i to bez względu na posiadane przez nie obywatelstwo. Dodatkowo zaś rodzicowi, który sprawuje opiekę nad takim dzieckiem, będzie przysługiwało prawo pobytu w naszym kraju do osiągnięcia przez nie pełnoletniości, a czasami także dłużej do momentu zakończenia przez nie nauki lub studiów.

W grudniu 2010 roku weszła również w życie nowelizacja ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z którą umożliwiono pracodawcom, zatrudniającym cudzoziemców, znajdującym się w przejściowych trudnościach finansowych, skrócenie czasu pracy skutkującego obniżeniem wynagrodzenia – bez konieczności składania wniosku do wojewody o zmianę decyzji w sprawie zezwolenia na pracę. Dotychczas wojewoda uchylał zezwolenie na pracę, w przypadku gdy m.in. uległy zmianie okoliczności będące podstawą wydania zezwolenia na pracę. Zabieg ten pozwolił na bardziej elastyczne reagowanie przedsiębiorców na zmieniającą się koniunkturę oraz wpisuje się w szereg działań podjętych przez rząd w obliczu skutków globalnego kryzysu gospodarczego, który wybuchł w 2007 roku.

4.3.2. Wybrane działania - perspektywa unijna

W ślad za rozwiązaniami zawartymi w *Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu*, w Polsce przeprowadzono szereg działań umożliwiających poprawę przepływu informacji przekazywanych cudzoziemcom na temat możliwości oraz warunków legalnej migracji. Działania te obejmowały przede wszystkim kampanie informacyjne skierowane do cudzoziemców, których organizatorem były instytucje rządowe oraz organizacje pozarządowe (m.in. prowadzone przy pomocy ulotek przetłumaczonych na szereg języków obcych, dystrybuowanych w urzędach wojewódzkich, w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, w urzędach pracy, w urzędach stanu cywilnego, w ambasadach, na przystankach autobusowych, na stacjach kolejowych lub też poprzez zamieszczanie określonych informacji na stronach internetowych instytucji oraz tworzenie całkiem nowych stron internetowych). Kampanie te skupiały się głównie na wskazaniu możliwości oraz koniecznych warunków legalnej migracji do Polski, wzajemnych praw i obowiązków wynikających z nawiązania stosunku pracy między stronami oraz możliwości dochodzenia roszczeń.

Ponadto podjęto dodatkowe działania przestrzegające osoby podróżujące do krajów UE oraz przybywające do Polski w celu poszukiwania pracy przed zagrożeniem związanym z procederem handlu ludźmi (ogłoszenia w prasie tematycznej, broszury, informacje zamieszczane na stronach internetowych, spoty reklamowe).

Poza tym uniwersytety, instytuty badawcze, fundacje oraz władze lokalne podejmowały działania mające na celu promocję polskich uczelni oraz wskazanie możliwości podjęcia studiów w Polsce.

Organizację kampanii informacyjnych skierowanych do cudzoziemców przewiduje również opracowywany w 2010 roku projekt dokumentu „Polityka migracyjna Polski”. Zgodnie z

zapisami w nim zawartymi, planowane jest podejmowanie działań informacyjnych w państwach pochodzenia grup migrantów najczęściej przybywających do Polski dotyczących warunków oraz zasad wjazdu i pobytu w Polsce, zapewniających bogaty katalog wiadomości na temat legalnej migracji w Polsce.

4.4. Integracja

4.4.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa

W celu zwiększenia dostępu do edukacji dla poszczególnych kategorii cudzoziemców, na początku 2010 roku wprowadzone zostały zmiany legislacyjne regulujące to zagadnienie. Zgodnie z przepisami nowelizującymi ustawę z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, począwszy od 1 stycznia 2010 r. każdy cudzoziemiec ma prawo do bezpłatnej edukacji, z którego może korzystać aż do momentu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej (lub do momentu ukończenia 18. roku życia). Dodatkowo cudzoziemcy, którzy nie znają języka polskiego lub znają go na niewystarczającym poziomie, mają zapewnione prawo do darmowych lekcji języka. W świetle nowych przepisów, w celu nadrobienia różnic programowych, cudzoziemcowi przysługują także darmowe zajęcia wyrównawcze z określonych przedmiotów. Możliwe jest także organizowanie zajęć dodatkowych, które pozwolą obcokrajowcowi na poznanie języka oraz kultury swego kraju pochodzenia. Dodatkowo, w celu przewycięzania bariery językowej i kulturowej, która występuje zarówno między uczniami, nauczycielem a uczniem cudzoziemskim, jak i nauczycielem a rodzicami dziecka, szkoły mogą skorzystać z możliwości zatrudniania asystenta kulturowego (osoby pochodzącej z tego samego kraju, posługującej się językiem zrozumiałym dla danej grupy dzieci cudzoziemskich).

W listopadzie 2009 r. Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadził ankietę dotyczącą zagadnienia integracji. Kwestionariusz zawierał 18 pytań i został skierowany do grupy ok. 60 respondentów (organizacji pozarządowych, jednostek administracji publicznej, organizacji migracyjnych). Zakres tematyczny ankiety obejmował zagadnienia związane m.in. z różnymi modelami procesu integracji, oceną pomocy reintegracyjnej, formami monitorowania programów integracyjnych, kwestią reintegracji oraz instytucjonalnymi ramami systemu zarządzania migracjami. Poruszone przez respondentów kwestie zostały następnie poddane analizie oraz wykorzystane podczas prac nad „Polityką migracyjną Polski”.

Dokument ten, zgodnie z zaleceniami respondentów, przewiduje:

- ✦ rozszerzenie katalogu cudzoziemców biorących udział w programach integracyjnych,
- ✦ poprawę dostępu do mieszkań,
- ✦ monitorowanie działań podejmowanych w dziedzinie integracji,
- ✦ promocję edukacji dzieci cudzoziemców,
- ✦ podejmowanie działań skierowanych do społeczeństwa państwa przyjmującego, których celem będzie nawiązanie dialogu międzykulturowego obejmującego szkoły, jednostki organizujące zajęcia pozalekcyjne, nauczycieli w ośrodkach szkolenia, szkoły kształcące nauczycieli oraz media.

Ponadto w celu zapewnienia lepszej integracji cudzoziemców z polskim społeczeństwem, opracowany w 2010 r. projekt założeń do ustawy o cudzoziemcach przewiduje wprowadzenie szeregu udogodnień dla legalnie przebywających w Polsce cudzoziemców, w tym studentów, absolwentów oraz migrujących pracowników. W projekcie zaproponowano również obowiązek znajomości języka polskiego dla ubiegających się o zezwolenie na osiedlenie się lub o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE.

Uznając działania w zakresie przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii za niezwykle istotne, z punktu widzenia szerzenia demokratycznych wartości oraz zwiększania spójności społecznej i integracji cudzoziemców, w lipcu 2010 roku Centrum Szkolenia Policji w Legionowie

zorganizowało trzecią edycję specjalistycznego szkolenia w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępstw na tle nienawiści, którego celem było przygotowanie grupy szkoleniowców do przeprowadzenia kolejnych szkoleń obejmujących tę problematykę. W niektórych zajęciach w trakcie trwania kursu uczestniczyli także przedstawiciele Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

Nadal podejmowano również środki w zakresie promocji wymiany informacji oraz dobrych praktyk odnoszących się do kwestii przyjmowania i integracji cudzoziemców. W tym kontekście odnotować należy, iż w 2010 roku w województwie podlaskim swoją działalność kontynuował zespół doradczy koordynujący działania organizacji odpowiedzialnych za integrację cudzoziemców, którzy otrzymali status uchodźcy lub zostali objęci ochroną uzupełniającą²⁶. Warto wskazać, iż podmioty zaangażowane w pracę zespołu uznają jego działania za bardzo efektywne. Co więcej, w 2010 roku w Urzędzie Miasta st. Warszawy funkcjonowało także Centrum Komunikacji Społecznej, które stanowi przykład platformy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz przedstawicielami organizacji migranckich w Polsce.

4.4.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

W związku z dostępem do współfinansowania w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, w 2010 roku realizowano wiele projektów mających na celu poprawę i promocję integracji obywateli państw trzecich. Inicjatywy te obejmowały m.in. działania preintegracyjne kierowane do osób ubiegających się o status uchodźcy, programy zapewniające zaspokojenie potrzeb osób objętych ochroną międzynarodową (w tym kursy języka polskiego, szkolenia specjalistyczne i doradztwo zawodowe, a także pomoc psychologiczna i pomoc prawna itp.), działania skierowane do cudzoziemców mieszkających w Polsce (np. kursy języka polskiego, polskiej kultury i historii, kursy przygotowujące do podjęcia zatrudnienia), a także projekty mające na celu wzmocnienie dialogu międzykulturowego pomiędzy społeczeństwem państwa przyjmującego a cudzoziemcami. W ramach tych ostatnich wymienić można m.in: kampanie podnoszące świadomość społeczną adresowane do mieszkańców wschodniej części Polski, kluby dyskusyjne, obchody Dnia Migranta (wykłady, wystawy, pokazy filmów, degustacja narodowych dań), krajowe konferencje kierowane do przedstawicieli instytucji szkolnictwa wyższego zajmujących się edukacją nauczycieli, szkolenia z zakresu międzykulturowości dla pracowników służby zdrowia, służb mundurowych (Straży Granicznej, Policji i Straży Miejskiej), urzędników władz samorządowych, nauczycieli, rodziców polskich dzieci uczęszczających do szkół przyjmujących cudzoziemców oraz szkolenia dotyczące problemu dyskryminacji skierowane do placówek szkolnych.

Jedną z wyżej wspomnianych inicjatyw był również projekt „Współpraca drogą do integracji”, zainicjowany w 2010 roku przez Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ramach którego ustanowiono krajową platformę współpracy pomiędzy organizacjami zrzeszającymi migrantów a polskimi instytucjami. Platforma pełni rolę mechanizmu konsultacyjnego, który ułatwia rozwój, wdrażanie oraz ocenę strategii integracyjnej i działań podejmowanych w tym zakresie. Do udziału w działaniach platformy zaproszono przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej różnego szczebla, instytucji publicznych, związków zawodowych, organizacji pracodawców, organizacji społecznych, kulturowych i religijnych, mediów, partii politycznych, organizacji pozarządowych oraz organizacji migranckich. Wśród głównych działań podejmowanych w ramach platformy należy wymienić organizację seminariów, które są tematyką obejmowały kwestie mające wpływ na proces integracji migrantów przebywających w Polsce oraz stwarzały możliwość wymiany doświadczeń oraz dobrych praktyk stosowanych zarówno w Polsce, jak i w innych krajach. Końcowym efektem prac platformy ma być

²⁶ Zespół został powołany w sierpniu 2008 roku i składa się z przedstawicieli Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Regionalnego Centrum Polityki Społecznej, Komendy Wojewódzkiej Policji, Kuratorium Oświaty, Powiatowego Urzędu Pracy, Oddziału Straży Granicznej, Centrum Pomocy Rodzinie oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na terenie województwa podlaskiego.

opracowanie zestawu dobrych praktyk w zakresie integracji imigrantów, opartego na doświadczeniach państw posiadających bogate doświadczenie w przyjmowaniu i integracji cudzoziemców.

4.5. Obywatelstwo i naturalizacja

4.5.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa

Nowa ustawa o obywatelstwie polskim, która została przyjęta przez Parlament w 2009 roku, w 2010 roku nadal znajdowała się w Trybunale Konstytucyjnym, do którego została skierowana przez Prezydenta RP w celu zbadania zgodności jej zapisów z Konstytucją RP²⁷.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna za zgodne z Konstytucją rozszerzenie kompetencji wojewodów w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego cudzoziemcom zintegrowanym ze społeczeństwem polskim, wówczas cudzoziemcy polskiego pochodzenia otrzymają możliwość nie tylko zalegalizowania pobytu w Polsce na preferencyjnych warunkach, lecz także będą mogli nabyć pełne prawa obywatelskie w trybie uproszczonym.

We wrześniu 2010 roku do Sejmu trafił obywatelski projekt ustawy repatriacyjnej inicjując tym samym szerszą dyskusję na temat słabości obowiązującej od 10 lat ustawy repatriacyjnej²⁸.

Proponowane w projekcie ustawy zmiany mają przede wszystkim na celu przyspieszenie repatriacji Polaków ze Wschodu. W ramach obecnie przewidzianego mechanizmu, to gminy²⁹ gwarantują repatriantom warunki do osiedlenia się. Niestety sytuacja na rynku pracy, sprzedaż mieszkań komunalnych, konieczność objęcia opieką społeczną własnych mieszkańców, zniechęcają gminy do angażowania się w akcję repatriacyjną.

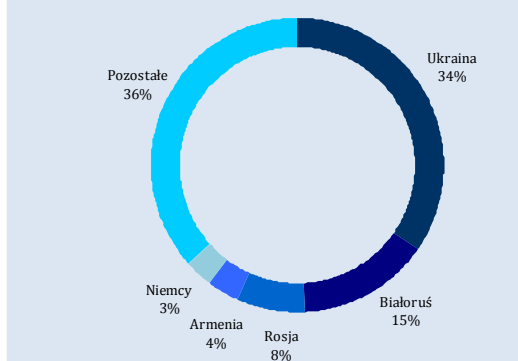
Projekt zakłada więc przekazanie obowiązku zapewnienia repatriantom mieszkania z organów administracji samorządowej na Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zapis ten, zdaniem MSWiA, nie będzie jednak możliwy do zastosowania w praktyce, gdyż dysponuje ono ograniczoną liczbą lokali mieszkalnych.

Dodatkowo, projekt ustawy przewiduje przyznanie repatriantowi świadczenia (1175 zł miesięcznie) na pokrycie kosztów utrzymania w ciągu trzech pierwszych lat po przybyciu do Polski.

Jednocześnie odrębny projekt nowelizacji ustawy o repatriacji zakładający nieco inne propozycje rozwiązań przygotowała również grupa senatorów, który został złożony w Sejmie przez senatorów w styczniu 2011 roku.

Zaproponowana przez Senat RP procedura stwierdzenia polskiego pochodzenia dotyczy wszystkich cudzoziemców bez względu na miejsce ich aktualnego zamieszkania. Inicjatywa ta ponadto rozszerza możliwość nabycia obywatelstwa polskiego w trybie uznania za repatrianta na wszystkich cudzoziemców polskiego pochodzenia oraz absolwentów polskich uczelni wyższych. Wprowadzenie zmian w zasadach dofinansowania gmin oferujących repatriantom warunki do osiedlenia się poprzez ujednoczenie świadczeń dla wszystkich gmin zapraszających

Wykres 3. Nabycie obywatelstwa, 2010



Źródło: Departament Obywatelstwa i Repatriacji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

²⁷ Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, skierował do Trybunału Konstytucyjnego ustawę o obywatelstwie polskim, zaskarżając przepisy rozszerzające kompetencje wojewodów dotyczące nadawania cudzoziemcom obywatelstwa polskiego.

²⁸ Upadek komunizmu wywołał problem związany z powrotem do ojczyzny wielu mieszkańców Europy Środkowej i Wschodniej. W przypadku Polski sytuacja jest szczególnie trudna ze względu na zmiany granic oraz deportacje Polaków w różnych okresach historycznych.

²⁹ Gmina jest podstawową jednostką podziału terytorialnego i administracyjnego Polski.

osoby legitymujące się promesami wiz repatriacyjnych stwarza szansę na zwiększenie zainteresowania samorządów, a tym samym skrócenie okresu oczekiwania na przyjazd do Polski.

Należy podkreślić, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wyraziło poparcie dla propozycji zmian zawartych we wspomnianym projekcie.

5. Powroty i nielegalna migracja

5.1. Nielegalna migracja

5.1.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Możliwość wprowadzenia przepisów o charakterze abolicyjnym była w 2010 roku omawiana przez różne gremia, mające wpływ na stanowienie prawa w zakresie migracji. Została ona uwzględniona w pracach nad dokumentem „Polityka migracyjna Polski” oraz stała się przedmiotem dyskusji w trakcie prac nad założeniami do ustawy o cudzoziemcach. W trakcie przeprowadzonych rozmów rozważano m.in. możliwość wprowadzenia mechanizmu pozwalającego w indywidualnych przypadkach na zalegalizowanie pobytu cudzoziemcom przebywającym w Polsce nielegalnie, a także wprowadzenia przepisów umożliwiających cudzoziemcom przebywającym w Polsce nielegalnie wyjazd z Polski bez ponoszenia negatywnych konsekwencji związanych z nielegalnym pobylem (odstąpienie od wpisu danych do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany lub krótsze obowiązywanie wpisu, przy jednoczesnym odnotowaniu w systemie faktu nielegalnego pobytu oraz dobrowolnego wyjazdu z Polski). Pod uwagę brano również konieczność zorganizowania kampanii medialnej dotyczącej akcji abolicyjnej, po to, aby dotrzeć z informacją o niej do jak najszerszego grona jej potencjalnych beneficjentów.

Dodatkowo, projekt dokumentu „Polityka migracyjna Polski” zawiera również zalecenia dotyczące m.in.:

- ✦ walki z nielegalną imigracją, uwzględniając przy tym usprawnienie kontroli prowadzonej w trakcie postępowań administracyjnych dotyczących legalizacji pobytu,
- ✦ ograniczenia kanałów nielegalnej imigracji,
- ✦ działań mających na celu informowanie o możliwościach legalnego wjazdu i pobytu na terytorium Polski, które byłyby prowadzone w krajach pochodzenia migrantów, najczęściej naruszających przepisy imigracyjne, w celu zniechęcenia ich do podejmowania prób nielegalnego wjazdu do Polski.

W dniu 8 listopada 2010 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Państwowa Inspekcja Pracy podpisały porozumienie w sprawie wspólnego przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu. Umowa zakłada, że podczas prowadzonych kontroli obie instytucje będą wzajemnie informować się, czy pracodawcy zatrudniają pracowników zgodnie z prawem.

W dniu 22 listopada z kolei, organizacje pozarządowe występujące w imieniu nielegalnie przebywających w Polsce imigrantów zorganizowały przed budynkiem parlamentu happening³⁰, w trakcie którego na ręce senatora Łukasza Abgarowicza – zastępcy dyrektora Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, przekazano w sprawie abolicji dla nielegalnie przebywających imigrantów opatrzoną 1,640 podpisami jej zwolenników³¹. Petycja wraz z propozycjami zmian w prawie polskim została następnie przekazana Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zorganizowanej pod Sejmem akcji towarzyszyło również rozdawanie jabłek, które mają symbolizować wkład cudzoziemców na polskim rynku pracy. Imigranci pracują bowiem często np. przy zbiorze jabłek.

Organizatorzy akcji w swojej petycji wnioskowali, aby przygotowywana abolicja objęła jak największą liczbę osób - tych, którzy pracują na terytorium Polski, a także studentów i absolwentów polskich uczelni, uczniów do 18. roku życia, osób polskiego pochodzenia i członków ich rodzin.

³⁰ Akcja została zorganizowana przez Komitet „Imigranci na rzecz Abolicji”, w której skła wchodzi m.in. Fundacja Rozwoju Oprócz Granic, Forum Różnorodności, Stowarzyszenie Wolnego Słowa oraz Forum Nasz Wybór.

³¹ Petycja została podpisana przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, dziennikarzy, artystów, polityków oraz imigrantów mieszkających w Polsce.

Swój postulat argumentowali małym zasięgiem przeprowadzonych dotychczas abolicji - w 2003 i 2007 roku objęto nimi jedynie 4,6 tys. cudzoziemców. Do apelu i podpisów dołączony został również dokument "Nieuregulowane pobyty cudzoziemców w Polsce: próby rozwiązania problemu", który powstał w oparciu o doświadczenia zdobyte podczas codziennej pracy organizacji pozarządowych. Raport jest próbą opisanie problemu oraz sformułowania rekomendacji co do rozwiązań ustawowych.

5.1.2. Wybrane działania - perspektywa unijna

W 2010 roku prowadzono prace nad projektem nowej ustawy dotyczącej sankcji dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich przebywających wbrew przepisom, w którym zostały wdrożone postanowienia tzw. dyrektywy sankcyjnej. Dokument ten pod koniec 2010 roku został przekazany do konsultacji społecznych, a termin jego przyjęcia przewidywany jest na rok 2011.

Projekt założeń do projektu ww. ustawy przewiduje m.in. rozszerzenie katalogu zadań Straży Granicznej o zwalczanie przestępstwa związanego z zatrudnieniem cudzoziemców przebywających wbrew przepisom, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej oraz nałożenie obowiązku dokonywania oceny ryzyka i regularnego określania sektorów, w których koncentruje się zatrudnienie nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

Zgodnie z wizją zawartą w *Programie Sztokholmskim*, Straż Graniczna gromadząc informacje na temat szlaków migracyjnych, przepływów migrantów oraz zagrożeń związanych z nielegalną imigracją korzystała z szeregu przeznaczonych do tego narzędzi, włączając w to regularną wymianę informacji z Agencją Frontex oraz innymi państwami członkowskimi za pośrednictwem sieci ICONet³².

W celu poprawy monitoringu zjawisk migracyjnych w Europie Wschodniej, Straż Graniczna kontynuowała również wymianę informacji dotyczących sytuacji na granicach państwowych oraz nielegalnej imigracji ze służbami granicznymi Ukrainy, Rosji, Słowacji i Węgier (m.in. za pośrednictwem grup roboczych ds. współpracy granicznej lub przekazywanych przez odpowiednie sekcje w oddziałach Straży Granicznej zajmujących się analizą ryzyka raportów dobowych/miesięcznych na temat zdarzeń na wspólnych odcinkach granicy).

W 2010 roku, Straż Graniczna rozpoczęła również podobną współpracę ze służbami granicznymi Czech oraz z Państwowym Komitetem Granicznym Republiki Białorusi³³. Informacje uzyskiwane w ten sposób stanowią uzupełnienie danych wymienianych w ramach FRAN³⁴ poprzez sieć ICONet, ponieważ główny obszar zainteresowania Agencji Frontex stanowią granice zewnętrzne.

Prowadzona była także współpraca z Attaché ds. prawnych FBI przy Ambasadzie USA w Warszawie, w wyniku której wymieniano informacje dotyczące działalności grupy przestępczej, w którą zaangażowani są Polacy, zajmującej się przerzutem obywateli RP do USA poprzez terytorium Kanady.

Powołano ponadto polsko-litewską oraz polsko-białoruską grupę zadaniową ds. nielegalnej migracji, która zajmuje się identyfikacją międzynarodowych grup przestępczych organizujących nielegalną migrację obywateli Sri Lanki, Pakistanu, Wietnamu oraz Indii do Polski z terytorium Litwy, Białorusi oraz Ukrainy (w wyniku działalności grup wytypowano i zidentyfikowano osoby

³² ICONet to Internetowa Sieć Informowania i Koordynacji dla Służb Imigracyjnych Państw Członkowskich. Jest to bezpieczna sieć służąca wymianie informacji dotyczących nietypowych przepływów migracyjnych, przypadków nielegalnego wjazdu oraz powrotu osób przebywających nielegalnie.

³³ Opierając się na informacjach przekazanych w ten sposób, Straż Granicznej przygotowuje materiały analityczne, np.: 'Monitoring sytuacji migracyjnej na Białorusi'.

³⁴ FRAN jest to sieć oceny ryzyka Frontex. Jest to europejska sieć złożona z analityków działających w ramach Jednostki Oceny Ryzyka Frontex, która pełni główną rolę w procesie wymiany informacji pomiędzy Frontex'em a państwami członkowskimi.

zaangażowane w działalność przestępczą oraz ustalono ich miejsca w hierarchii funkcjonującej grupy przestępczej, w tym jej głównego organizatora przebywającego w Niemczech).

Straż Graniczna, na poziomie krajowym, podjęła również szereg działań zakładających ujednoczenie statystyk oraz systemu przepływu danych z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. I tak, w 2010 r. Sztab Komendanta Głównego Straży Granicznej wdrożył I Etap Platformy Wymiany Informacji, tj. *systemu gromadzącego statystyki dotyczące zatrzymań za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom oraz nielegalnego pobytu i nielegalnej pracy*³⁵. Narzędzie to pozwala na bieżące monitorowanie sytuacji w zakresie nielegalnej migracji, a informacje przetwarzane w ramach platformy przekazywane są do Eurostatu oraz Agencji Frontex poprzez ICONet. W celu zapewnienia kompleksowości gromadzonych danych, podjęto również działania w celu pozyskiwania stosownych informacji od innych służb, w tym przede wszystkim od Policji (dane nt. zatrzymanych za nielegalny pobyt cudzoziemców).

W tym kontekście, Straż Graniczna prowadziła również rozpoznawanie migracyjne, którego celem jest ujawnianie i przeciwdziałanie naruszeniom przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Istotnymi elementami wspomagającymi prowadzenie rozpoznania jest:

- ✦ **mapa cudzoziemców**, będąca zbiorem informacji dotyczących miejsca, charakteru oraz form pobytu cudzoziemców z uwzględnieniem szacunkowej liczby cudzoziemców oraz obywatelstwa najliczniejszych grup. Jest ona aktualizowana w systemie półrocznym na podstawie danych statystycznych gromadzonych przez poszczególne oddziały Straży Granicznej, jak również danych udostępnionych przez instytucje administracji rządowej i samorządowej;
- ✦ **działalność oficera łącznikowego Straży Granicznej przy urzędzie wojewódzkim**, która opiera się na utrzymywaniu cyklicznych kontaktów z przedstawicielami komórek w urzędach wojewódzkich odpowiedzialnymi za przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków cudzoziemców w sprawach o zezwolenia na pobyt cudzoziemca na terytorium RP. Oficer łącznikowy analizuje akta cudzoziemców oraz we współpracy z pracownikami urzędów wojewódzkich typuje przypadki mogące świadczyć o nadużyciach procedury pobytowej przez cudzoziemców. Raporty przedstawiające sytuację migracyjną na danym obszarze sporządzone przez poszczególnych oficerów łącznikowych są następnie przekazywane Zarządowi do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej.

Polska w znaczny sposób przyczyniła się także do rozwoju przygotowywanej w ramach projektu „Budowa Partnerstw Migracyjnych” iMap-y, koncentrującej się na wschodnich, zewnętrznych granicach Europy.

Ponadto w drugiej połowie 2010 roku, Straż Graniczna podjęła działania w celu utworzenia Centralnego Krajowego Rejestru Wizowego, który zawierałby kompletne informacje dotyczące zarówno cudzoziemców ubiegających się o wydanie wizy, jak i wydanych wiz uzasadniając to faktem, iż do tej pory tego typu dane zbierane były w ograniczonym zakresie.

Warto również odnotować korzystny wpływ, jaki wywarła w 2010 r. na realizowane przez Straż Graniczną zadania w zakresie przeciwdziałania nielegalnej imigracji, aktywna działalność sieci oficerów łącznikowych SG, którzy oddelegowani do pracy w krajach tranzytu oraz pochodzenia migrantów wspierali działania polskich instytucji poprzez m.in.:

- ✦ utrzymywanie stałych kontaktów ze służbami granicznymi oraz innymi instytucjami państwowymi w krajach oddelegowania,
- ✦ przekazywanie informacji na rzecz poszczególnych komórek organizacyjnych KGSG,

³⁵ Dokument stanowiący tzw. instrukcje platformy został przyjęty przez Komendanta Głównego Straży Granicznej 4 listopada 2010 r.

- ✦ organizowanie wizyt delegacji Straży Granicznej mających na celu nawiązanie współpracy z krajowymi i lokalnymi podmiotami,
- ✦ uczestniczenie w seminariach, konferencjach oraz misjach obserwacyjnych.

W 2010 roku swoją działalność kontynuowali oficerowie łącznikowi Straży Granicznej w Moskwie, Kijowie oraz Berlinie. Oficer oddelegowany do pracy w Moskwie uczestniczył w seminarium na temat rozwoju mechanizmów readmisyjnych w Federacji Rosyjskiej, a także udał się wraz z grupą oficerów łącznikowych służb policyjnych, granicznych i celnych akredytowanych w Moskwie do Archangielska i Obwodu Archangielskiego, w celu zapoznania się z zagrożeniem przestępczością i nielegalną migracją.

Oficer łącznikowy w Kijowie uczestniczył w siódmej wspólnej Operacji Kontroli Granic „TYRA”³⁶. Jego zaangażowanie zostało wysoko ocenione przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Ukrainy, które wręczyło mu odznakę „Za wspieranie organów wewnętrznych w zwalczaniu handlu ludźmi”.

Oficer łącznikowy w Berlinie zorganizował natomiast wizyty studyjne przedstawicieli KGSG w 9 placówkach dyplomatycznych państw trzecich w Berlinie (w placówce Senegal, Wybrzeży Kości Słoniowej, Togo, Namibii, Gwinei, Sudanu, Beninu, Nepalu oraz Liberii), w celu nawiązania bezpośrednich kontaktów i współpracy w zakresie realizacji polityki powrotowej (w tym przy potwierdzaniu tożsamości cudzoziemców oraz wystawianiu zastępczych dokumentów podróży). Brał również udział w spotkaniu przedstawicieli Nadodrzańskiego OSG w Śledczym Urzędzie Celnym w Dreźnie, którego celem było nawiązanie dalszej współpracy, a także w spotkaniu Komendantów OSG (Krosno, Gdańsk) i Prezydentów Dyrekcji BPOL (Pirna, Berlin, Bad Bramstedt) dotyczącym projektu wspólnych placówek na granicy polsko-niemieckiej.

Straż Graniczna współpracuje ponadto z oficerami łącznikowymi innych państw, w tym przede wszystkim: RFN, Ukrainy, Niderlandów, Wielkiej Brytanii, USA, Słowacji, Rosji, Hiszpanii, Rumunii, Bułgarii i Nordyckim Biurem Łącznikowym (Szwecja, Dania, Norwegia, Finlandia). W 2010 r. współpraca ta dotyczyła bieżącej wymiany informacji oraz przygotowywania wspólnych przedsięwzięć, a także pośrednictwa we współpracy operacyjno-śledczej (w tym w zakresie przeciwdziałania zjawisku handlu ludźmi i fałszerstw dokumentów). Oficerowie łącznikowi dokonywali wizytacji w jednostkach organizacyjnych SG i pośredniczyli w nawiązywaniu współpracy na szczeblu regionalnym (m.in. ze służbami policyjnymi i imigracyjnymi). Istotną rolę odegrała również rola oficerów przy Ambasadzie RP w Moskwie i Berlinie w zakresie realizacji procedur readmisyjnych, a opierała się głównie na ich pośrednictwie w przesyłaniu i odbieraniu wniosków readmisyjnych oraz na występowaniu do placówek dyplomatycznych (akredytowanych na Polskę, mających siedzibę na terytorium Federacji Rosyjskiej i RFN) o potwierdzenie tożsamości oraz wydanie zastępczych dokumentów podróży dla cudzoziemców podlegających wydaleniu z terytorium RP.

5.2. Powroty

5.2.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Opracowywany w 2010 roku projekt założeń do ustawy o cudzoziemcach wprowadza szereg istotnych zmian w zakresie regulacji dotyczących polityki powrotowej w odniesieniu do nielegalnych imigrantów, w tym kwestii wydawania decyzji zobowiązujących cudzoziemca do opuszczenia kraju. I tak, wydawane dotychczas dwa rodzaje decyzji tj.: o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o wydaleniu, zgodnie z projektem założeń, będą zastąpione jedną **decyzją o zobowiązaniu do powrotu**, w której określany będzie termin dobrowolnego powrotu³⁷.

³⁶ Celem operacji była wymiana informacji i współpraca pomiędzy agencjami europejskimi tj.: Europol i Frontex a zaangażowanymi państwami (Polską, Słowacją, Węgrami, Rumunią, Ukrainą i Mołdawią) w zakresie zwalczania przestępczości granicznej.

³⁷ Niepodporządkowanie się tej decyzji będzie skutkowało przymusowym jej wykonaniem.

Zgodnie z założeniami, nowa ustawa przewiduje również możliwość zmniejszenia negatywnych konsekwencji wynikających z nielegalnego pobytu cudzoziemca na terytorium Polski. Jeśli zdecyduje się on na opuszczenie Polski po otrzymaniu pierwszej decyzji zobowiązującej do powrotu, jego dane nie zostaną wpisane do rejestru osób, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany.

Propozycje zmian przepisów dotyczących powrotu do kraju pochodzenia zostały również zawarte w przekazanym do sejmu na początku 2011 roku, projekcie nowelizacji *ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, w którym uregulowano kwestię przymusowego wydalenia w stosunku do osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa. W stosunku do obywatela UE lub członka rodziny, który nie jest obywatelem UE, a stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego przyjęto bowiem procedurę przymusowego wydalenia. W takiej sytuacji przestaje obowiązywać zachowanie dotychczasowego 31-dniowego terminu, w którym cudzoziemiec mógł pozostawać na terytorium Polski.

Ponadto, dodatkowe rekomendacje zmian w zakresie polityki powrotowej, znalazły się w przygotowywanym w 2010 roku projekcie dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, który rekomenduje m.in.:

- ✦ poszerzenie grupy beneficjentów programów dobrowolnych powrotów,
- ✦ szerszy dostęp do pomocy oferowanej w ramach procesu reintegracji po powrocie do kraju pochodzenia,
- ✦ prowadzenie systematycznych badań na temat skuteczności dobrowolnych powrotów i procesu reintegracji.

W 2010 roku prowadzono poza tym rozmowy nad poszerzeniem kategorii cudzoziemców, którym przysługuje pomoc w ramach programu dobrowolnych powrotów, w celu objęcia nim osób zidentyfikowanych przez organy ścigania jako ofiary handlu ludźmi. Oczekuje się, iż wskazane rozwiązanie wprowadzone zostanie w 2011 roku.

5.2.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

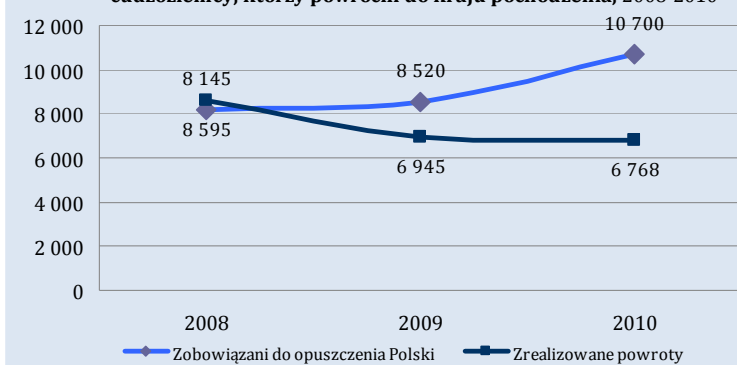
Wspomniane powyżej zmiany dotyczące standardów i procedur powrotu nielegalnie przebywających w Polsce imigrantów, które zawarto w projekcie założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach, wiązały się z koniecznością wdrożenia do polskiego prawa tzw. dyrektywy powrotowej. Ostateczny akt prawny powinien być przyjęty w roku 2011.

Ponadto w 2010 roku w życie weszła wielostronna umowa o readmisji osób przebywających bez zezwolenia, zawarta w 2009 roku przez Unię Europejską i Pakistan. W listopadzie 2010 r. podpisano z kolei analogiczną umowę z Gruzją, która zaczęła obowiązywać w marcu 2011 roku. Wspomniane powyżej porozumienie podpisane na szczeblu unijnym stwarza nowe perspektywy dla Polski w zakresie powrotów nielegalnie przebywających w

Polsce imigrantów, oferując możliwość nawiązania stałych kontaktów z państwami pochodzenia cudzoziemców oraz wdrażania nowych rozwiązań w zakresie polityki powrotowej.

W ramach alokacji środków dostępnych z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, w 2010 r. realizowano kilka projektów mających na celu organizację dobrowolnych powrotów.

Wykres 4. Liczba cudzoziemców zobowiązanych do opuszczenia Polski oraz cudzoziemcy, którzy powrócili do kraju pochodzenia, 2008-2010



Source: Komenda Główna Straży Granicznej

Oprócz programów wspomaganych dobrowolnych powrotów, które rozpoczęto przed rokiem 2010, a ich realizację kontynuowano w 2010 roku (projekty te obejmowały kampanie informacyjne, doradztwo powrotowe, działania pomocowe, pomoc finansową, pomoc w założeniu działalności gospodarczej w kraju powrotu), organizacja pozarządowa – Instytut na Rzecz Prawa rozpoczęła także realizację całkiem nowego projektu³⁸. Implementowane w ramach projektu działania mają na celu popularyzację idei dobrowolnych powrotów w województwie lubelskim poprzez m.in. rozwój współpracy między instytucjami i organizacjami zajmującymi się dobrowolnymi powrotami na terenie ww. województwa, która umożliwia poszczególnym aktorom szybkie uzyskiwanie informacji na temat doświadczeń i dobrych praktyk w tym zakresie³⁹.

Wzorem lat ubiegłych, kontynuowano także współpracę z państwami UE oraz Agencją Frontex w zakresie organizowania wspólnych operacji powrotowych. W 2010 roku Straż Graniczna brała udział w dziesięciu wspólnych lotach koordynowanych przez Agencję Frontex⁴⁰, w wyniku których wydalonych zostało 90 cudzoziemców. Znaczną część tej grupy stanowili obywatele Gruzji – 77 cudzoziemców. Ponadto wydalono siedmiu obywateli Nigerii, trzech obywateli Armenii, dwóch obywateli Kosowa i jednego obywatela Albanii.

Niezwykle ważnym przedsięwzięciem było zorganizowanie wspólnej operacji powrotowej do Gruzji, w której to Polska po raz pierwszy wystąpiła w charakterze państwa wiodącego. W operacji uczestniczyły ponadto trzy państwa UE (RFN, Austria, Francja), Agencja Frontex oraz obserwatorzy z organizacji pozarządowych.

Ponadto, poza działaniami powrotowymi koordynowanymi i współfinansowanymi przez Agencję Frontex, Polska uczestniczyła w czterech wspólnych operacjach powrotowych organizowanych z innymi krajami członkowskimi (w tym dwie operacje zorganizowane przez stronę polską i dwie przez stronę austriacką), w wyniku których wydalono łącznie 90 obywateli Gruzji.

5.3. Działania podejmowane w celu przeciwdziałania handlowi ludźmi

5.3.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

W dniu 8 września 2010 roku w życie weszły przepisy nowelizujące Kodeks Karny wprowadzające definicję pojęcia handlu ludźmi⁴¹. Dotychczasowe uregulowania (obowiązujące do 8 września) odnosiły się do wskazanej kwestii, jednak bliżej jej nie definiowały. Tak ogólnie sformułowane zapisy stanowiły przyczynę, dla której w większości przypadków sądy ich nie stosowały, mając kłopoty z interpretacją oraz skazywaniem na ich podstawie przestępców. Sytuacja ta wywołała ożywioną dyskusję na temat konieczności wprowadzenia do Kodeksu Karnego definicji handlu ludźmi. W świetle nowych przepisów, działania przygotowawcze mające na celu popełnienie przestępstwa są traktowane jako przestępstwo i są zagrożone karą pozbawienia wolności do 5 lat (przestępstwo handlu ludźmi jest zagrożone karą pozbawienia wolności od lat 3). Oczekuje się, że nowe przepisy wpłyną na spadek częstotliwości występowania procederu handlu ludźmi.

³⁸ Instytucjami, które dotychczas uzyskały współfinansowanie projektów dobrowolnych powrotów cudzoziemców z EFPI, były: IOM, Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz Straż Graniczna. W 2010 roku po raz pierwszy współfinansowanie projektu dobrowolnych powrotów otrzymała organizacja pozarządowa – Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa.

³⁹ W ramach projektu organizowane są regularne seminaria szkoleniowe i szkolenia wyjazdowe dla przedstawicieli instytucji i organizacji, przygotowawana jest publikacja „Przewodnika po dobrych praktykach”, w którym zostaną zawarte wytyczne i wskazówki dotyczące efektywnej realizacji polityki dobrych powrotów oraz informacje na temat sytuacji w zakresie dobrowolnych powrotów na Lubelszczyźnie, a także przygotowawany jest newsletter, który stanowi skuteczne narzędzie komunikacji dla wymiany najlepszych praktyk.

⁴⁰ Dodatkowo, funkcjonariusz Straży Granicznej występował w roli obserwatora podczas wspólnych operacji powrotowych do Ekwadoru i Kolumbii.

⁴¹ W myśl wprowadzonej definicji, handlem ludźmi jest werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby, w celu jej wykorzystania, z zastosowaniem groźby lub użyciem siły bądź innej formy przymusu – uprowadzenia, oszustwa, podstęp, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczania lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby sprawującej kontrolę nad tą osobą.

Wśród podejmowanych przez media w 2010 roku tematów często pojawiały się artykuły poświęcone przypadkom handlu ludźmi do pracy przymusowej, w których poszkodowanymi byli obywatele polscy za granicą, np. aresztowanie Polaków będących członkami działającej w Wielkiej Brytanii grupy przestępczej, zajmującej się werbowaniem pracowników m.in. z Polski do prac budowlanych lub zatrzymanie osób, które werbowały bezrobotnych Polaków do pracy w Europie Zachodniej gdzie następnie zmuszano ich do kradzieży i oszustw (sprawcy zabierali ofiarom dokumenty, które to później wykorzystywano do zaciągania pożyczek lub otwierania kont bankowych). Relacjonowano również przypadki, w których dochodziło do łamania praw pracowniczych cudzoziemców zatrudnionych na terenie Polski, a także przedstawiano informacje dotyczące zjawiska handlu ludźmi w celach wykorzystania seksualnego (sprzedaż Polek oraz kobiet innych narodowości do domów publicznych w krajach Europy Zachodniej).

Podczas okresu wakacyjnego pojawiło się też w prasie wiele artykułów informujących o zagrożeniach wiążących się z wyjazdami zarobkowymi za granicę adresowanych do Polaków (w szczególności do studentów) zamierzających podjąć pracę sezonową w innych krajach UE.

5.3.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

W 2010 roku kontynuowano współpracę z państwami trzecimi w zakresie przeciwdziałania zjawisku handlu ludźmi, która opierała się głównie na serii spotkań pomiędzy przedstawicielami państw pochodzenia i tranzytu (Azerbejdżanu, Armenii, Mołdowy oraz krajów zachodniej Afryki), a Strażą Graniczną, Policją i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Celem wyżej wspomnianych spotkań była wymiana doświadczeń i dobrych praktyk w dziedzinie przeciwdziałania omawianego zjawiska.

Ponadto wśród corocznie podejmowanych działań, mających na celu dotarcie z informacją do grup zagrożonych handlem ludźmi, należy wymienić:

- ⊕ całodobowy telefon dla ofiar/świadków procederu handlu,
- ⊕ spotkania z uczniami szkół ponadgimnazjalnych, ich rodzicami oraz ze studentami,
- ⊕ poradnictwo przedwyjazdowe (drogą telefoniczną i elektroniczną),
- ⊕ podnoszenie świadomości Polaków planujących nieturystyczne wyjazdy zagraniczne oraz cudzoziemców decydujących się na dłuższy pobyt w Polsce, między innymi poprzez:
 - zamieszczanie podstawowych informacji na różnych stronach internetowych⁴²,
 - ogłoszenia zamieszczone w prasie tematycznej ostrzegający przed niewiarygodnymi pracodawcami, jak również wskazujące adresy instytucji udzielających pomocy w takich przypadkach,
 - mobilną wystawę zdjęć „Handel ludźmi nie zna granic” prezentowaną m.in. na terenie głównych dworców kolejowych siedmiu miast w Polsce oraz przy okazji różnego typu wydarzeń i imprez w kraju i zagranicą (była to pierwsza tego typu wystawa w Polsce),
 - kampanie informacyjne ostrzegające przed procederem handlu ludźmi np. spot „Taśma”⁴³ emitowany przed krajowe stacje telewizyjne,
 - broszury i poradniki informacyjne przestrzegające przed zjawiskiem handlu ludźmi dystrybuowane przez Straż Graniczną na przejściach granicznych, przez pracowników społecznych oraz w polskich konsultantach głównie na Białorusi, Ukrainie i w Rosji, a także w krajach azjatyckich (w Chinach, Wietnamie, Indiach, Nepalu, Bangladeszu, Tajlandii, Mongolii, Tadżykistanie, Uzbekistanie, Pakistanie, Kazachstanie, Turkmenistanie i na Filipinach).

⁴² Na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Fundacji Itaka, a także Fundacji La Strada.

⁴³ www.youtube.com/watch?v=8LyAfIXIBbU.

6. Kontrola graniczna

6.1 Kontrola i nadzór na zewnętrznych granicach

6.1.1 Wybrane działania – perspektywa unijna

W 2010 roku kontynuowana była reorganizacja struktur Straży Granicznej, której celem jest przekształcenie formacji w wiodącą, nowoczesną służbę graniczo-immigracyjną o charakterze policyjnym, odpowiadającą za prowadzenie odpraw granicznych i ochronę granicy zewnętrznej UE/Schengen, przeciwdziałającą i zwalczającą nielegalną migrację, przestępczość transgraniczną, a także przestępczość uwzględniającą udział cudzoziemców⁴⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe zadania, jak i racjonalne wykorzystanie infrastruktury oraz zatrudnienia, nieuzasadnione jest utrzymywanie formacji w strukturach porównywalnych do tych przed wejściem Polski do strefy Schengen. Z tego też powodu zniesiono i przesunięto kilka oddziałów i placówek Straży Granicznej, a także utworzono dodatkowe drogowe przejście graniczne Grzechotki-Mamonowo na granicy polsko-rosyjskiej. Opracowywano również propozycje zmian struktury organizacyjnej SG na południowej granicy Polski (na odcinku stanowiącym zewnętrzną granicę UE).

Tabela 1. Liczba cudzoziemców, którym odmówiono wjazdu do Polski, wg rodzaju granicy, 2008-2010

	2008	2009	2010
na granicy lądowej	16 271	26 232	22 883
na granicy morskiej	39	44	48
na granicy powietrznej	542	613	590

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Dodatkowo, prowadzono szkolenia, specjalistyczne i uzupełniające seminaria edukacyjne (np. z zakresu komunikacji międzykulturowej, procedur granicznych, jak również warunków wjazdu oraz pobytu cudzoziemców na terenie UE/strefy Schengen, w tym kwestii związanych z VIS, SIS i małym ruchem granicznym), a także zajęcia językowe⁴⁵, których celem była poprawa jakości i efektywności prowadzonych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej działań.

W fazie budowy był także nowy teleinformatyczny system „Odprawa SG”, który ma zapewnić pełną integrację, operacyjność oraz kompatybilność z Systemem Informacji Wizowej (VIS), w dalszej perspektywie z Systemem Informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II), a także z systemami Wjazdu/Wyjazdu oraz programem rejestracji podróżnych, który to zapewnia możliwość kompleksowej kontroli cudzoziemca, nie tylko w trakcie przekraczania granicy, ale również podczas jego pobytu na terenie kraju. W 2010 roku trwały także prace nad szerszym wykorzystaniem różnych form i metod kontroli biometrycznej w kierunku ewentualnego zastosowania ich w przyszłym systemie e-granica czy e-kiosk.

Wzmocniono też rolę i skuteczność działania funkcjonariuszy Straży Granicznej na drugiej linii odprawy granicznej, gdzie dokonuje się analizy i weryfikacji bardziej skomplikowanych przypadków. Funkcjonariusze Straży Granicznej podczas odprawy granicznej osób i środków transportu przekraczających granicę zewnętrzną mają zapewniony stały i bezpośredni dostęp do europejskich i krajowych baz danych (także dotyczących wzorów dokumentów podróży, wiz, tytułów pobytowych, alertów o fałszerstwach itp.). Korzystają też z nowoczesnych narzędzi wspomagających kontrolę graniczną, w tym terminali mobilnych, urządzeń do wykrywania istot

⁴⁴ Zmiany w strukturze jednostek organizacyjnych SG związane były z realizacją „Założeń wieloletniej koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej (2009-2015)” oraz „Koncepcją funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015”, które przewidują m.in. odsunięcie formacji od linii granicy wewnętrznej UE/Schengen w głąb terytorium kraju.

⁴⁵ Były to zajęcia z języka angielskiego, rosyjskiego, niemieckiego i ukraińskiego.

żywych, ukrytych w środkach transportu, urządzeń do prowadzenia kontroli radiometrycznej, mikroskopów, systemów do identyfikacji fałszerstw dokumentów itp.

Ponadto Straż Graniczna pracowała nad wdrożeniem nowoczesnego i efektywnego Systemu Wspomagania Kierowania Placówką, którego celem jest maksymalne zautomatyzowanie oraz usprawnienie wykonywanych tam czynności i uproszczenia procedur. W ramach powyższych prac podjęto dotychczas działania koncentrujące się na udziale przedstawicieli Straży Granicznej w szkoleniach oraz wizytach w innych państwach Unii Europejskiej, w których tego rodzaju rozwiązania już funkcjonują. Trudno jest jednak określić perspektywę czasową, w której tego typu forma kontroli zostanie wdrożona w polskich przejściach granicznych.

W celu zwiększenia efektywności kontroli ruchu granicznego, Straż Graniczna kontynuowała także wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych wykorzystywanych do kontroli granic (dzięki środkom pochodzącym z Europejskiego Funduszu na Rzecz Granic Zewnętrznych). Wśród nich należy wymienić m.in.:

- ⊕ rozszerzenie użycia specjalistycznych pojazdów do mobilnej kontroli granicznej oraz do szybkiego przeglądu i identyfikacji odcisków palców,
- ⊕ kontynuację rozbudowy Centralnego Węzła Teleinformatycznego (poprzez zakup m.in. dodatkowych procesorów Power 5+, serwerów typu blade oraz niezbędnego oprogramowania),
- ⊕ zakup kolejnych przenośnych kamer termowizyjnych przeznaczonych do obserwacji terenu oraz wykrywania i rozpoznawania obiektów w rejonach przygranicznych⁴⁶,
- ⊕ zakup kolejnych urządzeń do elektronicznego daktyloskopowania oraz terminali do elektronicznej, szybkiej weryfikacji tożsamości osób, które to będą współpracować z administrowanym przez Policję systemem AFIS⁴⁷.

6.2. Współpraca w zakresie kontroli granicznej

6.2.1. Wybrane działania - perspektywa krajowa

Przeprowadzone w 2010 roku dwie nowelizacje ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, wprowadziły szereg zmian dotyczących kwestii związanych z wydawaniem wiz. Wśród nich wymienić można m.in.:

- ⊕ wprowadzenie nowego podziału wiz, a mianowicie wiz Schengen (wcześniej wize jednolite) oraz wiz krajowych – wprowadzenie pojęcia wiz Schengen do ustawy o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 r. ma na celu utworzenie zbiorczego pojęcia dla wiz, których wydawanie, przedłużanie, unieważnianie i cofanie jest uregulowane we Wspólnotowym Kodeksie Wizowym;
- ⊕ krótszy okres ważności wize krajowej - dotychczas można było ją uzyskać na maksymalnie pięć lat, po zmianach termin ten został skrócony do jednego roku. Jeżeli państwo strefy Schengen zezwala na pobyt cudzoziemca przekraczający rok, to powinien on zastąpić wizę długoterminową innym dokumentem pobytowym;
- ⊕ wprowadzenie dodatkowej przesłanki odmowy wydania wize krajowej – dotyczy to sytuacji, w których dane aplikującego o wizę cudzoziemca znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen⁴⁸ do celów odmowy wjazdu. Wyjątkiem umożliwiającym

⁴⁶ Kamery te są wykorzystywane w trudnych warunkach widoczności przez zmotoryzowane i piesze patrole oraz używane są do obserwacji z zainstalowanych na obiektach zdalnie sterowanych platform.

⁴⁷ AFIS (Automatyczny System Identyfikacji Daktyloskopijnej) to system komputerowy umożliwiający szybkie wykrywanie sprawców przestępstw na podstawie pozostawionych przez nich na miejscu zdarzenia śladów linii papilarnych. System wykorzystywany jest także do ustalania tożsamości osób zatrzymanych przez policję, kontroli na przejściach granicznych oraz do identyfikacji zwłok.

⁴⁸ System Informacyjny Schengen (SIS) jest europejską bazą danych poszukiwanych osób i przedmiotów. Każde państwo strefy Schengen wprowadza do niej dane, do których potem dostęp mają służby odpowiedzialne m.in. za ochronę granic, wydawanie wiz, a także policja.

wydanie wizy w takim przypadku będzie sytuacja, gdy przemawiają za tym poważne przyczyny, zwłaszcza względy humanitarne lub zobowiązania międzynarodowe. Jeżeli dane cudzoziemca ubiegającego się o wydanie wizy krajowej znajdują się w SIS, a zachodzą poważne przyczyny do jej wydania, konsul rozpatrujący wniosek, za pośrednictwem Komendanta Głównego Policji, zasięga opinii państwa obszaru Schengen, które dokonało wpisu;

- ✦ umożliwienie szefom i członkom personelu misji dyplomatycznych, kierownikom urzędów konsularnych i członkom ich personelu konsularnego państw obcych, a także innym osobom oraz ich rodzinom wjazdu i pobytu na terytorium Polski na podstawie dotychczas wydanych dokumentów. Dotychczas wydawano tym osobom wize Schengen lub krajowe na okres pełnienia funkcji;
- ✦ likwidacja tzw. wiz proceduralnych w postępowaniach w sprawie zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, osiedlenie się lub pobyt rezydenta długoterminowego WE. Dla potwierdzenia, że cudzoziemiec złożył w terminie wniosek o takie zezwolenie i nie zawiera on braków formalnych, stosowany jest odcisk stempla w dokumencie podróży. Pobyt takiego cudzoziemca jest uważany za legalny do czasu wydania decyzji ostatecznej w sprawie zezwolenia;
- ✦ wprowadzenie możliwości ponownego rozpatrzenia przez konsula i Straż Graniczną wniosku o wydanie wizy Schengen i wizy krajowej, który to powinien być złożony w ciągu 7 dni od wydania decyzji odmownej. Do tej pory nie istniała taka możliwość.
- ✦ nałożenie na cudzoziemca starającego się o wjazd do Polski obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego do wysokości co najmniej 30 tys. euro na wypadek choroby, leczenia szpitalnego lub śmierci. Dowodem na jego spełnienie może być na przykład umowa podróznego ubezpieczenia medycznego, ważna przez okres planowanego pobytu na terytorium Polski;
- ✦ wprowadzenie nowej przesłanki wydawania wiz Schengen i wiz krajowych – w celu wykonywania pracy przez maksymalnie 6 miesięcy w okresie 12 miesięcy (wize wydawane na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi wykonywania pracy, rejestrowane w Powiatowych Urzędach Pracy);
- ✦ doprecyzowanie zakresu dokumentów, jakie składają osoby zapraszające cudzoziemców – są to także dokumenty potwierdzające m.in. możliwość zakwaterowania, utrzymania, pokrycia kosztów ewentualnego leczenia cudzoziemca, tranzytu, bądź jego powrotu do kraju pochodzenia;
- ✦ zmniejszenie wysokości opłaty pobieranej za wydanie wizy Schengen (z 60 do 30 euro);
- ✦ wprowadzenie dodatkowej opłaty pobieranej przez Straż Graniczną za wydanie wizy dzieciom w wieku od 6 do 12 roku życia o wysokości 35 euro. Dzieci do lat 6 zwolnione są z ww. opłat (podobnie jak naukowcy, uczniowie, studenci oraz osoby korzystające z ochrony tymczasowej). Z obowiązku uiszczenia opłaty zwolnione są także osoby do lat 25, reprezentujące organizacje pozarządowe i biorące udział w konferencjach, seminariach, wydarzeniach sportowych;
- ✦ zmiana regulacji odnoszących się do kontroli legalności pobytu – System Informacji Wizowej powinien być używany przez organy odpowiedzialne za wskazaną kontrolę. Na organy te został nałożony obowiązek pobierania odcisków palców od kontrolowanych cudzoziemców. Regulacje te powinny być stosowane od dnia określonego w decyzji Komisji Europejskiej wskazującej datę rozpoczęcia funkcjonowania w Polsce Systemu Informacji Wizowej. Ponadto, w przypadku gdy cudzoziemiec przekraczający granicę odmówi okazania dokumentu tożsamości, funkcjonariusz Straży Granicznej, Policji, Służby Celnej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców zobowiązany jest do pobrania odcisków palców. Odciski palców pobierane są także w celu identyfikacji cudzoziemców;

- ✦ zmiana wzoru naklejki wizowej.

6.2.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

Opisane powyżej zmiany przepisów w zakresie trybu i zasad wydawania wiz krajowych i wiz Schengen, miały na celu dostosowanie prawa krajowego do przepisów unijnych (implementacja postanowień Wspólnotowego Kodeksu Wizowego oraz *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 r. zmieniającego konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe*).

Przygotowywano również wdrożenie Systemu Informacji Wizowej (VIS) wraz z możliwością pobierania od cudzoziemców danych biometrycznych (lipiec 2011). Wskazany mechanizm opierał się będzie na programie Wisa – Konsul, który został implementowany we wszystkich konsulatach do końca 2010 roku.

W ramach współpracy między konsulatami polskimi a konsulatami innych państw, w minionym roku zawarto wiele umów dotyczących reprezentacji wizowej:

1. Umowa z dnia 3 marca 2010 roku ze Szwecją, zgodnie z którą Polska jest stroną reprezentującą w Federacji Rosyjskiej w Kaliningradzie oraz Algierii w Algierze, zaś Szwecja w Bangladeszu w Dhace. Porozumienia wykonawcze weszły w życie odpowiednio 6 kwietnia 2010 r. (Kaliningrad, Dhaka) i 15 września 2010 roku (Algier);
2. Umowa z dnia 20 stycznia 2010 r. z Estonią – Polska jest stroną reprezentującą w Etiopii (Addis Abeba), Turkmenistanie (Aszchabad), Kolumbii (Bogota) oraz Korei Północnej (Phenian), zaś Estonia reprezentuje Polskę w Federacji Rosyjskiej (Psków). Umowa wraz z porozumieniem wykonawczym weszła w życie w 5 kwietnia 2010 r.;
3. Umowa z dnia 11 czerwca 2010 r. z Holandią, według której Polska jest stroną reprezentującą w Federacji Rosyjskiej w Kaliningradzie oraz Irkucku, natomiast Holandia jest przedstawicielem Polski w Republice Surinamu (Paramaribo), w Zimbabwie (Harare), na Filipinach (Manila), w Ghanie (Akra), w Ekwadorze (Quito), w Boliwii (La Paz) oraz na Sri Lance (Kolombo). Porozumienie wykonawcze do niniejszej umowy weszło w życie 1 lipca 2010 r.

Na zaawansowanym etapie negocjacji pozostają stosowne umowy z Węgrami i Słowacją. Trwają także rozmowy dotyczące rzeczonych reprezentacji z Francją, Szwajcarią, Belgią, Czechami, Grecją, Finlandią jak również Niemcami.

W związku z nieproporcjonalnie wysokim napływem migrantów do Grecji, Polska brała udział (od listopada 2010) w operacji koordynowanej przez Frontex, której celem było oddelegowanie Zespołów Szybkiej Interwencji Granicznej (RABITs) na granicę grecko – turecką. W ramach przeprowadzanej operacji 12 polskich funkcjonariuszy Straży Granicznej zostało wysłanych do regionu Orestiada i terenów jemu przyległych. 175 funkcjonariuszy biorących udział w operacji Frontexu w Grecji, podlegało greckim władzom, a ich działania skupiały się na pomocy Grecji w patrolowaniu granic, przeprowadzaniu badań i rozmów mających na celu ustalenie obywatelstwa osób nie posiadających dokumentów tożsamości oraz w zbieraniu informacji na temat sieci przemytniczych działających na danym obszarze.

Po decyzji z 3 grudnia 2010 r. Dyrektora Wykonawczego Frontex o przedłużeniu misji do 2 marca 2011 r., w okresie od stycznia do marca br. liczba funkcjonariuszy i sprzętu została zwiększona (z 12 do 25 funkcjonariuszy w Grecji oraz z 3 do 6 funkcjonariuszy w Warszawie). Ponadto polska misja została wyposażona w 4 pojazdy służbowe, gogle noktowizyjne, kamerę termowizyjną, śmigłowiec wraz z samochodem technicznym, a także 2 psy służbowe.

Wsparciu greckich służb migracyjnych w walce z napływem nielegalnej migracji służył również udział Straży Granicznej w projekcie ATTICA i POSEIDON 2010, w ramach którego oddelegowani przedstawiciele Straży Granicznej byli odpowiedzialni między innymi za przeprowadzenie procedury wstępnej weryfikacji cudzoziemców nie posiadających dokumentów, którzy deklarowali obywatelstwo Pakistanu, Indii, Nepalu, Sri Lanki, Afganistanu

oraz Iranu (procedura opierała się na badaniu stopnia znajomości języka ojczystego, dialektu, wiedzy o kulturze oraz religii kraju, którego obywatelstwo zadeklarowali cudzoziemcy). Podobnie jak w przypadku operacji RABIT, w realizację ww. projektów zaangażowano samolot oraz helikopter wraz z załogą.

Ponadto w 2010 roku funkcjonariusze Straży Granicznej wzięli udział w kilku innych międzynarodowych operacjach, zorganizowanych przez Agencję FRONTEX. Były to przede wszystkim operacje realizowane na granicach lądowych i powietrznych, w tym:

- ⊕ operacja JUPITER mająca na celu wzmocnienie kontroli granicznej na wschodniej granicy zewnętrznej UE – polscy funkcjonariusze Straży Granicznej udzielili wsparcia w ochronie granicy zielonej oraz w pierwszej linii kontroli granicznej w Rumunii, na Słowacji i Węgrzech, a funkcjonariusze goszczący w Polsce patrolowali przejścia graniczne w Medyce i Korczowej,
- ⊕ operacja NEPTUNE, w ramach której polska Straż Graniczna udzieliła wsparcia w przeprowadzaniu kontroli granicznej na terytorium Węgier i Słowacji,
- ⊕ operacja HUBBLE zorganizowana w celu wzmocnienia kontroli na lotniczych granicach zewnętrznych UE ze szczególnym uwzględnieniem lotów z dużych lotnisk przesiadkowych, w ramach której Straż Graniczna oddelegowała 2 funkcjonariuszy do Holandii i Niemiec,
- ⊕ operacja AGELAUŚ ukierunkowana na wykrywanie nieletnich przekraczających granice bez i z nadzorem opiekunów prawnych, w której udział wzięło 3 funkcjonariuszy (misja we Włoszech, w Czechach i Finlandii),
- ⊕ operacje FOCAL POINTS, w ramach których funkcjonariusze polskiej Straży Granicznej stanowili wsparcie w zakresie organizowania i zarządzania przebiegiem kontroli granicznej w Belgii, Francji, Holandii, Niemczech, Grecji, Słowenii, Rumunii, na Litwie, Słowacji, Węgrzech i we Włoszech (33 oddelegowanych funkcjonariuszy), a funkcjonariusze służb granicznych innych krajów członkowskich UE uczestniczyli w działaniach kontrolnych podejmowanych na przejściu granicznym w Dorohusku, Terespolu, Korczowa, Medyka, Bezledy oraz na warszawskim lotnisku Okęcie.

Co więcej, w celu wzmocnienia kontroli granicznej, w 2010 roku Polska rozwinęła współpracę z państwami trzecimi. Wśród podjętych działań należy wymienić:

- ⊕ podpisanie dwustronnej umowy pomiędzy Polską a Białorusią, regulującej kwestię małego ruchu granicznego (umowa została ratyfikowana przez Polskę 22 czerwca 2010 roku)⁴⁹,
- ⊕ prowadzenie ze Słowacją, Republiką Czeską oraz Niemcami wspólnej kontroli terenów przygranicznych⁵⁰,
- ⊕ podpisanie porozumienia między Polską i Ukrainą w sprawie wspólnych patroli,
- ⊕ przyjęcie przez ukraińską i polską Straż Graniczną planu wspólnych przedsięwzięć związanych z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem piłkarskich Mistrzostw Europy 2012, który zawiera m.in. stworzenie wspólnej analizy zagrożeń na granicy polsko-ukraińskiej, wprowadzenie na czas Euro 2012 uproszczonych form odprawy granicznej, a także oddelegowanie do polskich portów lotniczych funkcjonariuszy ukraińskiej straży granicznej, którzy na terytorium RP dokonywaliby odpraw granicznych,

⁴⁹ Porozumienie to zostało ratyfikowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz przez Zgromadzenie Narodowe Białorusi. Oczekiwana jest nadal ratyfikacja dokumentu przez Prezydenta Białorusi.

⁵⁰ W 2010 roku przeprowadzono w sumie ok. 2400 wspólnych kontroli.

- ✦ udział polskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w specjalnych operacjach granicznych, organizowanych przez Służbę Graniczną Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej,
- ✦ podpisanie przez Polskę i Litwę porozumienia w sprawie współpracy w zakresie badania dokumentów podróży,
- ✦ zabezpieczenie głównych szlaków komunikacyjnych przecinających polsko-słowacką granicę państwową,
- ✦ planowanie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej między Polską a państwami sąsiednimi-członkami UE podczas Mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012,
- ✦ udział we wspólnych operacjach granicznych, których celem jest wymiana informacji oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy europejskimi agencjami (Europol i Frontex) a Polską, Słowacją, Węgrami, Rumunią, Ukrainą i Mołdawią,
- ✦ udział w misji UE dotyczącej wspólnej kontroli granicznej wzdłuż granicy ukraińsko-mołdowskiej (EUBAM), której celem było wzmocnienie procesów i metod w ramach międzynarodowej koordynacji i współpracy w zakresie zwalczania transgranicznej przestępczości w regionie.

Straż Graniczna kontynuowała także swoją współpracę z Biurem Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (TAIEX)⁵¹, Międzynarodowym Ośrodkiem Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD) oraz z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji (IOM), w ramach której podejmowano różne inicjatywy z zakresu kontroli granicznej. Obejmowały one:

- ✦ seminaria dla funkcjonariuszy ukraińskiej i rosyjskiej służby granicznej na temat weryfikacji autentyczności dokumentów podróży,
- ✦ wizyta stażowa funkcjonariuszy ukraińskiej służby granicznej poświęcona wykorzystaniu lotnictwa w patrolowaniu granicy morskiej i lądowej,
- ✦ wizyty studyjne tureckich służb granicznych dotyczące implementacji najlepszych praktyk standardów i procedur na zewnętrznej granicy UE oraz implementacji przepisów i procedur w ramach strefy Schengen;
- ✦ wizyta studyjna pracowników MSW i MSZ Macedonii dotycząca przekazania doświadczeń i informacji w zakresie wydawania wiz na granicy,
- ✦ szkolenia dla ekspertów Państwowego Komitetu Granicznego Republiki Białorusi na temat najlepszych praktyk oraz typowych problemów/trudności w rozwoju i implementacji dwustronnych międzynarodowych umów granicznych takich jak umowa o pełnomocnikach granicznych oraz implementacji regulacji prawnych UE i Schengen dotyczących granic,
- ✦ szkolenia dla funkcjonariuszy palestyńskich służb bezpieczeństwa z zakresu badania autentyczności dokumentów oraz specyfiki kontroli ruchu granicznego w Unii Europejskiej oraz ochrony granicy państwowej,
- ✦ wizyta studyjna przedstawicieli ukraińskiej służby granicznej dotycząca sfery kynologii,
- ✦ szkolenia poświęcone prezentacji polskiego zintegrowanego modelu zarządzania granicami, w tym kontroli granicznej dla przedstawicieli z Turcji, Gruzji, Maroka, Algierii, Tunezji, Egiptu, Syrii, Jordanii, Libii i z Sierra Leone,

⁵¹ TAIEX jest instrumentem zarządzanym przez Dyрекcyję Generalną Komisji Europejskiej ds. Rozszerzania. Wspiera kraje partnerskie w kwestii zbliżania, stosowania oraz egzekwowania prawa UE. Eksperti z państw członkowskich stanowią siłę napędową działań TAIEX.

- ✦ prezentacja przedstawicielom służby granicznej Azerbejdżanu infrastruktury (w tym granicznej) jednostek polskiej SG,
- ✦ wizyta przedstawicieli rosyjskich służb granicznych, której celem było zapoznanie z technikami zarządzania granicami w portach morskich (ze standardami, technologiami stosowanymi do kontroli granicznej, administrowaniem przejściem granicznym i punktami kontrolnymi),
- ✦ szkolenia dla przedstawicieli ministerstw z Armenii i Gruzji z zakresu kontroli osobowej i dokumentów,
- ✦ szkolenie dotyczące realizacji wspólnych patroli dla przedstawicieli służb granicznych Ukrainy,
- ✦ szkolenie na temat prawodawstwa UE odnoszącego się do granic dla funkcjonariuszy Białoruskiej Straży Granicznej,
- ✦ szkolenia z zakresu dokonywania odprawy granicznej dla funkcjonariuszy Policji Granicznej Kosowa w siedmiu przejściach granicznych położonych na granicy Kosowa z Serbią, Macedonią, Albanią i Czarnogórą oraz na międzynarodowym lotnisku w Prisztinie,
- ✦ wizyta delegacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Iranu, w trakcie której przedstawiono informację o ochronie granic morskich, rodzajach jednostek pływających, a także zagrożeniach występujących na morskiej granicy RP,
- ✦ szkolenie dla funkcjonariuszy Urzędu Kontroli Ruchu Granicznego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Republiki Wietnamu z zakresu wzmocnienia zdolności w dziedzinie zwalczania nielegalnej migracji.

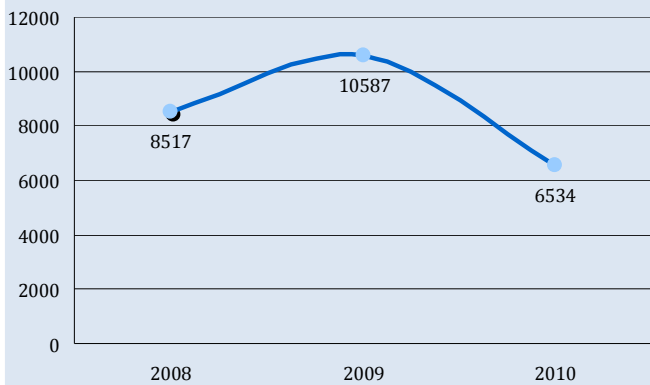
Biorąc pod uwagę fakt, iż poziom wizyt organizowanych przez Straż Graniczną w Polsce oraz merytoryczny wkład polskich ekspertów w seminariach organizowanych w państwach trzecich jest bardzo wysoko oceniany przez beneficjentów, można się spodziewać, że współpraca ta będzie kontynuowana również w roku 2011.

7. Ochrona międzynarodowa, w tym azyl

7.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

W 2010 roku często podejmowanym przez media tematem były kontrowersje narastające wokół łomżyńskiego ośrodka dla uchodźców zamieszkiwanego głównie przez Czechenów. Dyskusja na ten temat została wywołana przez posła PiS Lecha Kołakowskiego, który jesienią 2009 roku powołując się na odczuwane przez mieszkańców miasta zagrożenie spowodowane sąsiedztwem Czechenów, wystąpił o likwidację ośrodka.

Wykres 5. Liczba złożonych wniosków o nadanie statusu uchodźcy, 2008-2010



Źródło:Urząd do Spraw Cudzoziemców

Wkrótce po tym, w Łomży doszło do ataku na dwie kobiety narodowości czecheńskiej, na mieście pojawiły się plakaty i nalepki z obraźliwymi hasłami o treściach nacjonalistycznych, w Internecie zaczęto rozpowszechniać obraźliwe i nawołujące do nienawiści filmy, a w styczniu 2010 roku 800 mieszkańców miasta podpisało petycję z żądaniem przeniesienia ośrodka.

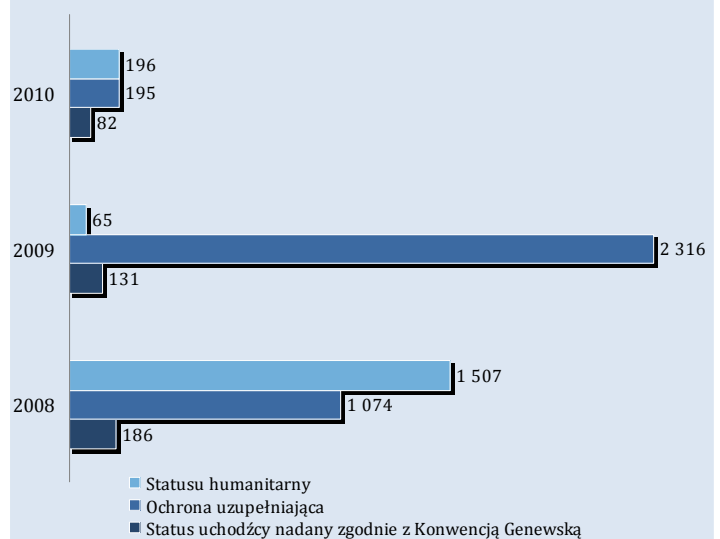
W marcu 2010 Urząd do Spraw Cudzoziemców, zajmujący się prowadzeniem ośrodków dla cudzoziemców, przyznał, że ze względu na napięcia i nastroje, jakie panują wobec cudzoziemców w Łomży może dojść do likwidacji zlokalizowanego tam ośrodka.

Nasilenie się negatywnych nastrojów panujących w mieście zbiegło się jednak z końcem umowy dotyczącej prowadzenia placówki (podobnie jak przypadku kilku innych tego typu obiektów na terenie całego kraju). W związku z tym, Urząd do Spraw Cudzoziemców zorganizował we wrześniu przetarg na sieć nowych ośrodków w kraju. Ponieważ łomżyński ośrodek przegrał z pozostałymi ofertami, podobnie jak ośrodki w Bytomiu i Warszawie, które nie zostały wyłonione w procedurze przetargowej, został ostatecznie zamknięty w listopadzie 2010 roku. W ich miejsce uruchomiony został pod koniec roku ośrodek na warszawskim Targówku (przeznaczony dla kobiet i matek z dziećmi) oraz w miejscowości Grotniki niedaleko Łodzi, dla pensjonariuszy wymagających szczególnej opieki, np. inwalidów czy osób po różnych traumatycznych przejściach. Z uwagi jednak na zmniejszającą się liczbę osób zainteresowanych ubieganiem się o status uchodźcy, Urząd do Spraw Cudzoziemców docelowo planuje ograniczyć liczbę ośrodków do 13.

7.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

W obliczu problemu masowego napływu osób ubiegających się o status uchodźcy, naprzeciw którego w ciągu ostatnich lat stanęła Malta, Polska zaangażowała się w pilotażowy projekt relokacji EUREMA, zakładający relokację uchodźców z Malty jako państwa narażonego na szczególną presję migracyjną, która przerasta możliwości recepcyjne kraju. Dnia 15 grudnia

Wykres 6. Liczba pozytywnych decyzji wydanych w pierwszej instancji, 2008-2010



Źródło:Urząd do Spraw Cudzoziemców

2009 r. podpisano deklarację, zgodnie z którą Polska stała się jednym z partnerów projektu. Polska zobowiązała się do przyjęcia sześciu osób (projekt zakłada przyjęcie przez dziesięć państw UE ogółem 225 uchodźców z Malty), które mają już przyznaną ochronę uzupełniającą na Malcie. Polska podobnie jak pozostałe państwa przyjmujące relokowanych cudzoziemców, zobowiązała się objąć ich po przyjęciu na swoje terytorium programami integracyjnymi. Dotychczas z możliwości przyjazdu do Polski w ramach projektu, nie skorzystał jednak żaden cudzoziemiec.

Ponadto w 2010 roku przygotowywany był projekt nowelizacji ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi podstawową regulację w zakresie procedury uchodźczej. Zmiany zawarte w projekcie mają między innymi na celu wprowadzenie rozwiązań, zgodnie z którymi dopuszczalne będzie przyjęcie w ramach relokacji osób z przyznanym statusem uchodźcy (w tej chwili wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożone przez osoby, które uzyskały status uchodźcy w innym państwie członkowskim muszą zostać uznane za niedopuszczalne).

Od marca 2010 roku strona polska uczestniczy w "Projekcie dotyczącym promocji przesiedleń w krajach Unii Europejskiej poprzez praktyczną współpracę państw członkowskich", który ma zakończyć się w maju 2011 roku. Projekt realizowany jest przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM), Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i Międzynarodową Komisję Katolicką ds. Migracji (ICMC), a jego ogólnym celem projektu jest promowanie działań na rzecz przesiedleń wśród krajów aspirujących do tego przedsięwzięcia (Polska odbierana jest przez organizatorów jako kraj aspirujący do udziału w programach przesiedleń), wymiana doświadczeń między państwami, które dokonują przesiedleń oraz wspólne działania na rzecz lepszej koordynacji w dziedzinie przesiedleń. W działania w ramach projektu włączeni są przedstawiciele organów administracji, przedstawiciele władz samorządowych oraz organizacji pozarządowych, a zatem instytucji, które miałyby być w przyszłości zaangażowane w realizację przesiedleń.

Ponadto, projekt dokumentu „Polska Polityka Migracyjna” wskazuje na możliwość stałego włączenia się Polski w przyszłości do programów przesiedleń i relokacji, które stały się pewnego rodzaju standardem europejskim. Zakłada jednocześnie konieczność podjęcia odpowiednich zmian w obszarze regulacji prawnych dotyczących procedur w zakresie udzielania ochrony uzupełniającej oraz pomocy społecznej dla beneficjentów ochrony międzynarodowej.

8. Małoletni bez opieki oraz pozostałe grupy cudzoziemców szczególnie narażone na zagrożenie

8.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Biorąc pod uwagę fakt, iż osoby małoletnie bez opieki stanowią jedną z grup szczególnie zagrożonych handlem ludźmi, wskazuje się na rosnące zainteresowanie oraz potrzebę wzmocnienia działań na rzecz identyfikacji takich przypadków wśród ofiar handlu ludźmi oraz zapewnienia im odpowiedniego wsparcia oraz pomocy. W 2010 roku w ramach Krajowego Planu Działań przeciwko Handlowi Ludźmi przeprowadzono następujące działania informacyjno-prewencyjne:

- kampanie prewencyjne (plakaty, broszury) na temat problemu wykorzystywania dzieci do żebrania, a także zagrożenia handlem dziećmi, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i Policją;
- opracowano narzędzia wspomagające identyfikację dzieci – ofiar handlu ludźmi (ankieta, wskaźniki) dla przedstawicieli instytucji mogących mieć bezpośredni kontakt z małoletnią ofiarą tj. dla placówek opiekuńczo-wychowawczych, funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej.

Ponadto, w trzech województwach prowadzony był pilotażowo program wsparcia i ochrony małoletniej ofiary handlu ludźmi.

9. Globalne podejście do migracji

9.1. Wybrane działania - perspektywa unijna

Polska przyczyniła się do skutecznego wdrażania globalnego podejścia do migracji poprzez liczne inicjatywy realizowane w krajach trzecich wzdłuż wschodniej granicy UE.

Ponadto Polska nadal uczestniczyła w unijnym Partnerstwie na rzecz Mobilności z Republiką Mołdowy. W tym kontekście, Polska brała udział w projektach mających na celu:

- ✦ wzmocnienie zdolności mołdawskich służb migracyjnych w zarządzaniu migracjami zarobkowymi oraz powrotowymi⁵²,
- ✦ wymianę doświadczeń w dziedzinie polityki migracyjnej oraz współpracy z międzynarodowymi organizacjami działającymi w obszarze migracji⁵³,
- ✦ wsparcie rządu Mołdowy w wysiłkach zmierzających do zainicjowania dialogu wizowego z UE.

Co więcej, Straż Graniczna prowadziła działania dotyczące współpracy w zakresie przeciwdziałania nielegalnej imigracji z:

- ✦ Białorusią – szkolenia mające na celu wzmocnienie środków przeciwdziałania korupcji w Policji i w Straży Granicznej oraz w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi,
- ✦ Ukrainą, Gruzją i Rosją – wizyty studyjne i warsztaty na temat najlepszych praktyk i doświadczeń związanych z wdrażaniem umów readmisyjnych oraz z realizacją polityki dobrowolnych powrotów,
- ✦ Wietnamem⁵⁴ - spotkania przedstawicieli straży granicznej obydwu krajów, których celem była wymiana informacji i najlepszych praktyk w zakresie powrotów i identyfikacji cudzoziemców (w tym potwierdzanie przez władze wietnamskie tożsamości obywateli Wietnamu i wydawanie im dokumentów zastępczych w celu umożliwienia powrotu do kraju pochodzenia⁵⁵),
- ✦ Azerbejdżanem – warsztaty dla funkcjonariuszy Straży Granicznej na temat procedur wizowych oraz licznych kwestii związanych z migracjami,
- ✦ Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, Czarnogórą, Kosowem, Serbią, FYROM i Turcją – szkolenie z zakresu analiz ryzyka.

⁵² Celem wizyty w Mołdowie było zapoznanie przedstawicieli mołdawskiej administracji z polskim systemem legalizacji pobytu cudzoziemców.

⁵³ Obejmowała ona szkolenia dla pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie i stosowanie przepisów UE odnoszących się do kwestii migracji i azylu oraz dla osób odpowiedzialnych za prowadzenie negocjacji EU – Mołdowa w ramach Partnerstwa na rzecz Mobilności. Projekt miał na celu zwiększenie skuteczności wdrażania prawa UE do krajowego systemu prawnego, podniesienie efektywności współpracy polsko – mołdawskiej oraz identyfikację kwestii, które mogą stanowić podstawę projektów realizowanych w przyszłości.

⁵⁴ Współpraca ta odbyła się na podstawie umowy zawartej pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu państw.

⁵⁵ Straż Graniczna przekazała również stronie wietnamskiej 2 komputery przenośne, w celu usprawnienia procesu potwierdzania tożsamości i wydawania dokumentów zastępczych nielegalnym imigrantom, którzy zostali zatrzymani na terenie Polski oraz, aby umożliwić zorganizowanie przez stronę polską szkoleń dla Służb Migracyjnych Wietnamu.

10. Implementacja prawodawstwa UE

Postępy poczynione w 2010 roku w zakresie wdrażania do prawa krajowego i praktyk administracyjnych prawodawstwa UE w dziedzinie migracji i azylu przedstawiają się następująco:

- 1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. Ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy
 - ✦ Status: wdrożono nowelizacją ustawy o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 roku (ustawa z 9 kwietnia 2010), weszła w życie 22 maja 2010
- 2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 r. zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe
 - ✦ Status: wdrożono nowelizacją ustawy o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 roku (ustawa z 3 grudnia 2010), weszła w życie 28 grudnia 2010
- 3) Rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami na temat wiz krótkoterminowych (Rozporządzenie w sprawie VIS)
 - ✦ Status: wdrożono nowelizacją ustawy o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 roku (ustawa z 9 kwietnia 2010), weszła w życie 22 maja 2010 –przepisy zmieniające regulują kwestię kontroli legalności pobytu cudzoziemców
- 4) Dyrektywa Rady 2009/50/EC z dnia 25 maja 2009 w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji
 - ✦ Transpozycja wymagana do: 19czerwca 2011
 - ✦ Status: ustawa w przygotowaniu
- 5) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/EC z dnia 16 grudnia 2008 w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich
 - ✦ Transpozycja wymagana do: 24 grudnia 2010 (w odniesieniu do art. 13(4) do 24 grudnia 2011);
 - ✦ Status: ustawa w przygotowaniu
- 6) 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
 - ✦ Transpozycja wymagana do: 20 lipca 2011
 - ✦ Status: ustawa w przygotowaniu

1. Migracja ekonomiczna

1.1 Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

1(a) Wdrażanie polityk migracji zarobkowej

W dniu 14 grudnia 2010 r. w życie weszły przepisy przedłużające możliwość zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi wykonywania pracy (tzw. procedura uproszczona), w wyniku czego obywatele państw sąsiadujących (Ukrainy, Białorusi i Federacji Rosyjskiej) oraz Mołdowy i Gruzji (w ramach partnerstwa na rzecz mobilności) mają prawo do podjęcia pracy w Polsce bez zezwolenia na pracę przez 6 miesięcy w ciągu 12 kolejnych miesięcy. Wskazane powyżej regulacje zastąpiły tym samym przepisy przejściowe⁵⁶, których okres obowiązywania wygasł 31 grudnia 2010 r. Zgodnie z przepisami, pracodawcy wyrażający chęć zatrudnienia obywateli któregoś z wymienionych powyżej państw, zobowiązani są jedynie do rejestracji (bezpłatnie) w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia zamiaru powierzenia pracy cudzoziemcowi, na podstawie którego cudzoziemiec może wystąpić w polskim konsulacie o wydanie wizy.

Kwestie związane ze zjawiskiem migracji zarobkowych zostały również szeroko przedstawione w projekcie dokumentu „Polityka migracyjna Polski”. Zgodnie z rekomendacjami w nim zawartymi migranci zarobkowi o potrzebnych kwalifikacjach i posiadający odpowiednie doświadczenie oraz cudzoziemcy prowadzący na terenie Polski działalność gospodarczą określani zostali jako jedna z priorytetowych kategorii w zakresie przyjmowania cudzoziemców. Dodatkowo, dokument przewiduje, iż zatrudnianie zagranicznych pracowników będzie miało charakter uzupełniający względem pracowników lokalnych, mając na uwadze, że w dłuższej perspektywie zasoby zagranicznej siły roboczej będą odgrywały coraz ważniejszą rolę w równoważeniu potrzeb polskiej gospodarki (możliwość zastępowania cudzoziemcami rodzimych pracowników w poszczególnych sektorach). Dokument stanowi, iż będzie to z kolei wymagało wprowadzenia wielu zmian w zakresie polityki zatrudnienia, których celem będzie zapewnienie cudzoziemcom osiedlającym się w Polsce (jak również ich rodzinom) priorytetowego dostępu do rynku pracy. Projekt dokumentu „Polityka migracyjna Polski” przewiduje również:

- ✦ zachowanie istniejących ram prawnych oraz podstawowych zasad dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy, w tym odpowiednio dostosowanych zezwoleń dla uprzywilejowanych kategorii cudzoziemców,
- ✦ zachowanie geograficznych preferencji w zakresie ułatwiania dostępu do polskiego rynku pracy migrantów zarobkowych (kraje wschodniego sąsiedztwa, Zachodnie Bałkany, kraje kaukaskie),
- ✦ ułatwianie i promowanie legalnych migracji cyrkulacyjnych,
- ✦ prowadzenie efektywnego systemu regularnego monitoringu popytu i podaży na rynku pracy.

W dniu 14 lipca 2010 roku Rada Ministrów przyjęła Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011⁵⁷, który przewiduje tworzenie polityki migracyjnej będącej odpowiedzią na zapotrzebowania rynku pracy oraz wzmocnienie procesu integracji migrantów. Dokument wskazuje konieczność zwiększenia atrakcyjności legalnego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce przy jednoczesnym przeciwdziałaniu nielegalnemu zatrudnieniu. Wśród inicjatyw mających na celu wdrożenie założeń przyjętego planu należy wymienić:

⁵⁶ Przepisy wprowadzono w 2006 roku.

⁵⁷ Krajowy Plan Działań określa główne zadania Rządu w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

- ✦ zmiany prawne dotyczące zatrudniania cudzoziemców,
- ✦ wdrożenie mechanizmu monitorowania migracji zarobkowych,
- ✦ wdrożenie aktów prawnych UE opracowanych w ramach Planu Polityki w dziedzinie migracji legalnych,
- ✦ przeprowadzenie cyklu szkoleń z zakresu nowych regulacji prawnych dla pracowników służb zatrudnienia.

W 2010 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z ośrodkiem naukowo-badawczym (Instytutem Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego) przeprowadziło badania na temat wariantów podejścia do migracji zarobkowej. Celem projektu było zbadanie możliwych scenariuszy otwarcia polskiego rynku pracy dla różnych grup migrantów, m.in. dla wysoko wykwalifikowanych absolwentów polskich uczelni, zagranicznych studentów odbywających staż lub praktyki w Polsce, pracowników zagranicznych firm delegowanych do Polski w celu świadczenia usług oraz migrantów cyrkulacyjnych pochodzących z państw sąsiednich. Końcowy wynik projektu jest wyrazem opinii ekspertów na temat przyszłej polityki rynku pracy oraz prezentuje rekomendacje, które mogą być wzięte pod uwagę przy dokonywaniu zmian w przepisach regulujących kwestię zatrudniania cudzoziemców w Polsce.

Jeśli chodzi o współpracę z państwami trzecimi w zakresie wspierania i kontroli przepływu migrantów ekonomicznych, w 2010 roku prowadzono negocjacje w sprawie zawarcia umów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z Ukrainą oraz z Republiką Mołdowy (zainicjowane w 2008 roku negocjacje z Ukrainą znajdują się obecnie w zaawansowanym stadium).

W 2010 roku rząd rozpoczął także prace nad opracowywaniem założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach, która zostanie przyjęta w 2011 roku. Nowa ustawa wprowadzi m.in. zezwolenia na pobyt wydawane absolwentom polskich szkół wyższych oraz uniwersytetów poszukującym w Polsce pracy.

W grudniu 2010 roku weszła w życie również nowelizacja ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z którą umożliwiono pracodawcom, zatrudniającym cudzoziemców, znajdującym się w przejściowych trudnościach finansowych, skrócenie ich czasu pracy skutkującym obniżeniem wynagrodzenia – bez konieczności składania wniosku do wojewody o zmianę decyzji w sprawie zezwolenia na pracę. Dotychczas wojewoda uchylał zezwolenie na pracę, w przypadku gdy m.in. uległy zmianie okoliczności będące podstawą wydania zezwolenia na pracę. Zabieg ten pozwolił na bardziej elastyczne reagowanie przedsiębiorców na zmieniającą się koniunkturę oraz wpisuje się w szereg działań podjętych przez rząd w obliczu skutków globalnego kryzysu gospodarczego, który wybuchł w 2007 roku.

I(b) zwiększenie atrakcyjności UE dla wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz przedsięwzięcie nowych środków ułatwiających przyjmowanie studentów i naukowców

W 2010 roku prowadzono działania mające na celu implementację tzw. dyrektywy o Niebieskiej Karty (w ramach prac nad projektem założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach, o których mowa była w punkcie 1a w). Zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami, Niebieska Karta będzie wydawana przez wojewodów⁵⁸ po zasięgnięciu opinii starosty⁵⁹ na temat możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy (po nieudanej próbie zorganizowania rekrutacji przez pracodawcę).

W założeniach do nowej ustawy przewidziano możliwość wydania zezwolenia na pobyt absolwentom polskich szkół wyższych, którzy zamierzają poszukiwać pracy w Polsce.

Niektóre środki ułatwiające przyjmowanie studentów oraz naukowców zostały również przedstawione we wskazanym wyżej dokumencie „Polityka migracyjna Polski”. Wnioski i

⁵⁸ Patrz: przypis 4.

⁵⁹ Kieruje powiatem (powiat – jednostka samorządu terytorialnego drugiego stopnia) i podlega nadzorowi wojewody.

zalecenia zawarte w dokumencie określają studentów, absolwentów polskich uczelni, naukowców oraz cudzoziemców podejmujących praktyki jako grupę uprzywilejowaną podlegającą szczególnym regulacjom. Wśród kluczowych działań jakie należy podjąć w związku z tym, dokument wymienia: wzmocnienie systemu stypendialnego, który zachęciłby cudzoziemców do podejmowania studiów w Polsce, uproszczenie formalności związanych z uzyskiwaniem dokumentów pobytowych oraz stworzenie bardziej atrakcyjnych warunków dla cudzoziemców uczestniczących w badaniach naukowych (np. wprowadzenie otwartego, przejrzystego i konkurencyjnego procesu rekrutacji, zaspokajanie potrzeb naukowców w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i dodatkowych programów emerytalnych, pozwalających na rozwijanie umiejętności oraz zdobywanie nowych doświadczeń).

Nie podjęto żadnych środków w tym zakresie będących reakcją na kryzys gospodarczy.

1(c) Zapobieganie drenażowi mózgów

Jedynie środki podjęte w celu przeciwdziałania "drenażowi mózgów" zostały skierowane pod adresem Polaków. Związane to było z organizacją w 2010 roku kampanii informacyjnej (głównie za pośrednictwem przewodnika oraz strony internetowej www.powroty.gov.pl) adresowanej do polskich emigrantów zarobkowych przebywających w Wielkiej Brytanii, Irlandii i innych krajach europejskich, rozważających możliwość powrotu do Polski. Podejmowane działania miały na celu przekazanie Polakom praktycznych informacji, które miałyby pomóc im w podjęciu decyzji o powrocie. Warto podkreślić, iż znaczną część tej grupy migrantów stanowią osoby młode i wysoko wykwalifikowane.

1.2 Program Sztokholmski

1(b) Doskonalenie umiejętności uznawania kwalifikacji oraz dopasowywania do potrzeb rynku pracy

Nie podjęto żadnych działań zmierzających do usprawnienia systemu uznawania kwalifikacji i dopasowywania do potrzeb rynków pracy między Polską a państwami trzecimi będących reakcją na kryzys gospodarczy. W ciągu ostatnich pięciu lat Polska negocjowała tego typu porozumienie jedynie z Meksykiem, jednak do tej pory żaden dokument nie został przyjęty.

W kontekście badań na temat potrzeb rynku pracy, Główny Urząd Statystyczny przeprowadza okresowe badania na temat liczby wolnych stanowisk wśród polskich przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej jedną osobę.

Projekt dokumentu "Polityka migracyjna Polska" przewiduje wprowadzenie skutecznego systemu monitorowania potrzeb oraz braków na rynku pracy w przyszłości.

1.3 Podstawowe dane (dane wstępne*)

<i>Zezwolenia na pobyt wydane po raz pierwszy, wg przesłanek wydania</i>				
	Ogółem	Przesłanki edukacyjne	Przesłanki zarobkowe	Inne przesłanki
Pierwsze zezwolenia	21 210	6 261	11 604	3 345

<i>Ważne karty pobytu, wg ważności</i>				
	Ogółem	3-5 miesięcy	6-11 miesięcy	12 miesięcy i więcej
Wszystkie karty	97 080			

* Dane odnoszą się do wszystkich rodzajów pozwoleń wydanych na czas oznaczony. Ostateczne dane będą znacznie wyższe, ponieważ będą uwzględniać także wizy długoterminowe wydawane przez polskich konsulów.

2 Łączenie rodzin

2.1 Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

1(d) Lepiej uregulowana migracja członków rodziny

Kwestie łączenia rodzin były przedmiotem dyskusji toczącej się w ciągu roku nad projektem założeń do projektu nowej ustawy o cudzoziemcach. W wyniku rozmów eksperckich oraz zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-291/05/Eind, wzmocnieniu ulegną prawa członków rodzin obywateli polskich powracających do kraju oraz korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania.

Propozycje przywilejów adresowanych do członków rodzin obywateli Polski oraz cudzoziemców osiedlonych w Polsce zostały również zawarte w projekcie dokumentu „Polityka migracyjna Polski”. Zgodnie z zapisami zawartymi w dokumencie, grupa ta została uznana za jedną z priorytetowych w zakresie admisyj do Polski. W związku ze strategicznym charakterem dokumentu, szczegółowy zapis działań zmierzających do promowania integracji wyżej wskazanej grupy cudzoziemców, zostanie przedstawiony w dokumencie wykonawczym opracowanym po przyjęciu „Polityki migracyjnej Polski” przez Radę Ministrów.

Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w tzw. dyrektywie o Niebieskiej Karcie, projekt ustawy o cudzoziemcach zawiera specjalne uregulowania dotyczące kwestii łączenia rodzin mające zastosowanie w przypadku posiadania wskazanej karty.

Przygotowany w 2010 roku projekt nowelizacji *ustawy z 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*, zawierający wymogi wspólnotowe związane z przemieszczaniem się i pobytem obywateli Unii Europejskiej na terytorium państw członkowskich, wprowadza szereg ułatwień dla cudzoziemców m.in.:

- ✦ zniesienie opłat za wydanie dokumentów rejestracyjnych i pobytowych – po wejściu w życie ustawy obywatele UE i członkowie ich rodzin nie będą musieli płacić za wydanie lub wymianę dokumentów (zaświadczeń o zarejestrowaniu pobytu i kart pobytu);
- ✦ przyznanie prawa pobytu dziecku obywatela UE, który pracował w naszym kraju, ale nie zachował prawa do pobytu, aż do czasu zakończenia przez nie nauki lub studiów - i to bez względu na posiadane przez nie obywatelstwo. Dodatkowo zaś rodzicowi, który sprawuje opiekę nad takim dzieckiem, będzie przysługiwało prawo pobytu w naszym kraju do osiągnięcia przez nie pełnoletniości, a czasami także dłużej do momentu zakończenia przez nie nauki lub studiów.

2.2 Program Sztokholmski

2(b) Dyrektywa dotycząca łączenia rodzin, znaczenie działań integracyjnych

Nie dotyczy.

2.3 Podstawowe dane

<i>Pierwsze zezwolenia pobytowe wydane na podstawie przesłanek rodzinnych</i> (dane wstępne)	
Liczba pierwszych zezwoleń	8 338

3 Inne formy migracji legalnych

3.1 Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

1(e) Zwiększenie wymiany informacji na temat migracji, w razie potrzeby usprawniając istniejące narzędzia

W 2010 r. kontynuowana była współpraca Głównego Urzędu Statystycznego z Austrią, Niemcami, Republiką Czeską, Słowacją, Słowenią i Węgrami w ramach grupy roboczej, mającej na celu współpracę w zakresie statystyk dotyczących migracji zagranicznych (*Mid-European Group for Cooperation In the Field of International Migration Statistics*). Celem ostatniego spotkania było omówienie problemów związanych z implementacją Migratory Statistics Regulation 862/2007, a także dyskusja na temat możliwości adaptacji istniejących badań oraz możliwości wykorzystania innych źródeł danych dla celów statystyki migracji. Współpraca w ramach Mid-Eu WG będzie kontynuowana, planowane jest rozszerzenie grupy o Szwajcarię. Ponadto GUS prowadził współpracę bilateralną z Niemcami, Wielką Brytanią w zakresie metodologii zbierania danych o migracjach oraz problemów, jakie pojawiają się w tej dziedzinie, a także wymiany danych o migrantach zagranicznych. Współpraca ta miała jednak charakter incydentalny.

Ponadto przedstawiciele Urzędu do Spraw Cudzoziemców uczestniczyli w ramach UE w spotkaniach komitetów oraz grup roboczych do spraw azylu, legalizacji pobytu, wiz itp. Wymiana informacji odbywała się również za pośrednictwem Europejskiej Sieci Migracyjnej, Systemu Wczesnego Ostrzegania przed Napływem (RAIAS) funkcjonującego w ramach Międzynarodowego Ośrodka Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD), Eurostatu oraz Grup Roboczych Rady Morza Bałtyckiego. W dalszym ciągu prowadzone były także dwu- i wielostronne spotkania z przedstawicielami służb migracyjnych oraz uchodźczych w krajach regionu.

Do wymiany informacji na temat migracji dochodziło również w ramach europejskich platform oraz sieci, tj. EURES, EUROSTAT, FRAN⁶⁰ oraz ICONet⁶¹.

Potrzeba intensyfikacji starań na rzecz lepszej koordynacji wymiany informacji między krajami była ponadto wielokrotnie podkreślana wśród rekomendacji zawartych w projekcie dokumentu "Polityka migracyjna Polski".

W 2010 roku Straż Graniczna rozpoczęła także współpracę z Ukrainą w dziedzinie działań analitycznych, w ramach których sporządzane będą wspólne raporty na temat sytuacji migracyjnej. Dotychczas uzgodniony został wstępny zakres ww. raportów.

1(f) Poprawa dostępu do informacji na temat możliwości oraz warunków legalnej migracji

Kampanie informacyjne skierowane do cudzoziemców organizowane były przez instytucje rządowe oraz przez organizacje pozarządowe (m.in. prowadzone przy pomocy ulotek przetłumaczonych na szereg języków obcych, dystrybuowanych w urzędach wojewódzkich, w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, w urzędach pracy, w urzędach stanu cywilnego, w ambasadach, na przystankach autobusowych, na stacjach kolejowych lub też poprzez zamieszczanie określonych informacji na stronach internetowych instytucji oraz tworzenie całkiem nowych stron internetowych). Kampanie te skupiały się głównie na wskazaniu możliwości oraz koniecznych warunków legalnej migracji do Polski, wzajemnych praw i obowiązków wynikających z nawiązania stosunku pracy między stronami oraz możliwości dochodzenia roszczeń.

Poza tym liczne uniwersytety, instytuty badawcze, fundacje oraz władze lokalne podejmowały działania mające na celu promocję polskich uczelni oraz wskazanie możliwości podjęcia studiów w Polsce.

⁶⁰ Sieć Oceny Ryzyka Frontex.

⁶¹ Internetowa Sieć Informowania i Koordynacji dla Służb Imigracyjnych Państw Członkowskich, ustanowiona na podstawie decyzji Rady 2005/267/EC, OJ 2005 L 83, str. 48.

Organizację kampanii informacyjnych skierowanych do cudzoziemców przewiduje również opracowywany w 2010 roku projekt dokumentu „Polityka migracyjna Polski”. Zgodnie z zapisami w nim zawartymi, planowane jest podejmowanie działań informacyjnych w państwach pochodzenia grup migrantów najczęściej przybywających do Polski dotyczących warunków oraz zasad wjazdu i pobytu w Polsce, zapewniających bogaty katalog wiadomości na temat legalnej migracji w Polsce.

3.2 Program Sztokholmski

Zobowiązania wynikające z Programu Sztokholmskiego zawierają się w tych wynikających z Paktu wskazanych powyżej.

4 Integracja

4.1 Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

I(g) Promowanie harmonijnej integracji zgodnej ze wspólnymi, podstawowymi zasadami

Realizowano programy, których celem była integracja cudzoziemców, w tym osób objętych ochroną międzynarodową, w ramach których, podejmowane działania współfinansowane były z Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców oraz z Europejskiego Fundusze na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Prowadzono także działania preintegracyjne adresowane do osób ubiegających się o status uchodźcy, które obejmowały m.in. naukę języka polskiego, szkolenia zawodowe, doradztwo zawodowe, pomoc psychologiczną, kursy na temat polskiej kultury i historii, a także pomoc prawną).

W celu zwiększenia dostępu do edukacji dla poszczególnych kategorii cudzoziemców, na początku 2010 roku wprowadzone zostały zmiany legislacyjne regulujące to zagadnienie. Zgodnie z przepisami nowelizującymi ustawę z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, począwszy od 1 stycznia 2010 r. każdy cudzoziemiec ma prawo do bezpłatnej edukacji, z którego może korzystać aż do momentu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej (lub do momentu ukończenia 18. roku życia). Dodatkowo cudzoziemcy, którzy nie znają języka polskiego lub znają go na niewystarczającym poziomie, mają zapewnione prawo do darmowych lekcji języka. W świetle nowych przepisów, w celu nadrobienia różnic programowych, cudzoziemcowi przysługują także darmowe zajęcia wyrównawcze z określonych przedmiotów. Możliwe jest także organizowanie zajęć dodatkowych, które pozwolą obcokrajowcowi na poznanie języka oraz kultury swego kraju pochodzenia. Dodatkowo, w celu przezwyciężania bariery językowej i kulturowej, która występuje zarówno między uczniami, nauczycielem a uczniem cudzoziemskim, jak i nauczycielem a rodzicami dziecka, szkoły mogą skorzystać z możliwości zatrudniania asystenta kulturowego (osoby pochodzącej z tego samego kraju, posługującej się językiem zrozumiałym dla danej grupy dzieci cudzoziemskich).

Ponadto w celu zapewnienia lepszej integracji cudzoziemców z polskim społeczeństwem, opracowany w 2010 r. projekt założeń do ustawy o cudzoziemcach przewiduje wprowadzenie szeregu udogodnień dla legalnie przebywających w Polsce cudzoziemców, w tym studentów, absolwentów oraz migrujących pracowników. W projekcie zaproponowano również obowiązek znajomości języka polskiego dla ubiegających się o zezwolenie na osiedlenie się lub o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE.

W kontekście działań podejmowanych w ramach realizacji polityki integracyjnej, należy nadmienić, że projekt dokumentu „Polityka migracyjna Polski” przewiduje wprowadzenie istotnych zmian w tym zakresie, które obejmować będą rozszerzenie katalogu cudzoziemców biorących udział w programach integracyjnych, poprawę dostępu do mieszkań, monitorowanie działań podjętych w dziedzinie migracji, edukację społeczną oraz promocję edukacji dzieci cudzoziemskich.

1(h) Promowanie wymiany informacji dotyczących najlepszych praktyk stosowanych w dziedzinie przyjmowania oraz integracji

W 2010 roku realizowano projekt „Współpraca drogą do integracji”, zainicjowany w 2010 roku przez Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ramach którego ustanowiono krajową platformę współpracy pomiędzy organizacjami zrzeszającymi migrantów a polskimi instytucjami. Platforma pełni rolę mechanizmu konsultacyjnego, który ułatwia rozwój, wdrażanie oraz ocenę strategii integracyjnej i działań podejmowanych w tym zakresie. Do udziału w działaniach platformy zaproszono przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej różnego szczebla, instytucji publicznych, związków zawodowych, organizacji pracodawców, organizacji społecznych, kulturowych i religijnych, mediów, partii politycznych, organizacji pozarządowych oraz organizacji migranckich. Wśród głównych działań podejmowanych w ramach platformy należy wymienić organizację seminariów, które swą tematyką obejmowały kwestie mające wpływ na proces integracji migrantów przebywających w Polsce oraz stwarzały możliwość wymiany doświadczeń oraz dobrych praktyk stosowanych zarówno w Polsce, jak i w innych krajach. Końcowym efektem prac platformy ma być opracowanie zestawu dobrych praktyk w zakresie integracji imigrantów, opartego na doświadczeniach państw posiadających bogate doświadczenie w przyjmowaniu i integracji cudzoziemców.

Podobną formę współpracy (spotkania praktyków, ekspertów, naukowców, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz stowarzyszeń imigrantów) zastosowano w 2010 r. w przypadku projektów współfinansowanych z budżetu państwa w ramach Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

Ponadto w województwie podlaskim swoją działalność kontynuował zespół doradczy koordynujący działania organizacji odpowiedzialnych za integrację cudzoziemców, którzy otrzymali status uchodźcy lub zostali objęci ochroną uzupełniającą⁶². Warto wskazać, iż podmioty zaangażowane w pracę zespołu uznają jego działania za bardzo efektywne. Co więcej, w 2010 roku w Urzędzie Miasta st. Warszawy funkcjonowało także Centrum Komunikacji Społecznej, które stanowi przykład platformy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz przedstawicielami organizacji migranckich w Polsce.

4.2 Program Sztokholmski

3(b) na rzecz kompleksowego włączania kwestii związanych z integracją do wszystkich właściwych obszarów polityki

W 2010 roku znowelizowano przepisy odnoszące się do edukacji cudzoziemców. Zgodnie z nimi cudzoziemcy mają lepszy dostęp do bezpłatnej edukacji w Polsce. Przyjęto także rozwiązania ułatwiające adaptację dzieci cudzoziemców w szkole (wprowadzono instytucję asystenta nauczyciela).

3(e) na rzecz usprawnienia procesu konsultowania się ze społeczeństwem obywatelskim i na rzecz jego większego zaangażowania,

W listopadzie 2009 r. Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadził ankietę dotyczącą zagadnienia integracji. Kwestionariusz zawierał 18 pytań i został skierowany do grupy ok. 60 respondentów (organizacji pozarządowych, jednostek administracji publicznej, organizacji migranckich). Zakres tematyczny ankiety obejmował zagadnienia związane m.in. z różnymi modelami procesu integracji, oceną pomocy reintegracyjnej, formami monitorowania programów integracyjnych, kwestią reintegracji oraz instytucjonalnymi ramami systemu zarządzania migracjami. Poruszone przez respondentów kwestie zostały następnie poddane analizie oraz wykorzystane podczas prac nad „Polityką

⁶² Zespół został powołany w sierpniu 2008 roku i składa się z przedstawicieli Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Regionalnego Centrum Polityki Społecznej, Komendy Wojewódzkiej Policji, Kuratorium Oświaty, Powiatowego Urzędu Pracy, Oddziału Straży Granicznej, Centrum Pomocy Rodzinie oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na terenie województwa podlaskiego.

migracyjną Polski”.

Ponadto, wyżej wspomniany dokument przewiduje dalszą współpracę z podmiotami pozarządowymi.

3(f) Wzmacnianie wartości demokratycznych i spójności społecznej w odniesieniu do imigracji i integracji imigrantów oraz na rzecz propagowania dialogu międzykulturowego i międzykulturowych kontaktów na wszystkich szczeblach

Wśród rekomendacji zawartych w projekcie dokumentu „Polska Polityka Migracyjna” uwzględnia się działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego oraz na rzecz budowania dialogu międzykulturowego, które to powinny obejmować szkoły, placówki oferujące zajęcia pozalekcyjne, ośrodki doskonalenia nauczycieli, szkoły oferujące kształcenie nauczycieli oraz instytucje edukacyjne i środki masowego przekazu. Działania te powinny również uwzględniać nabywanie kompetencji międzykulturowych (tj. świadomości różnic kulturowych oraz umiejętności funkcjonowania w środowisku wielokulturowym), a także większą akceptację migracji w społeczeństwie oraz akceptację działań z zakresu integracji prowadzonych w odniesieniu do obywateli państw trzecich.

W ramach środków dostępnych z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, w 2010 roku wyłoniono kilkanaście projektów, których celem była poprawa i promocja integracji obywateli państw trzecich. Inicjatywy te obejmowały m.in. działania preintegracyjne kierowane do osób ubiegających się o status uchodźcy, programy zapewniające zaspokojenie potrzeb osób objętych ochroną międzynarodową (w tym kursy języka polskiego, szkolenia specjalistyczne i doradztwo zawodowe, a także pomoc psychologiczna i pomoc prawna itp.), działania skierowane do cudzoziemców mieszkających w Polsce (np. kursy języka polskiego, polskiej kultury i historii, kursy przygotowujące do podjęcia zatrudnienia), a także projekty mające na celu wzmocnienie dialogu międzykulturowego pomiędzy społeczeństwem państwa przyjmującego a cudzoziemcami. W ramach tych ostatnich wymienić można m.in.: kampanie podnoszące świadomość społeczną adresowane do mieszkańców wschodniej części Polski, kluby dyskusyjne, obchody Dnia Migranta (wykłady, wystawy, pokazy filmów, degustacja narodowych dań), krajowe konferencje kierowane do przedstawicieli instytucji szkolnictwa wyższego zajmujących się edukacją nauczycieli, szkolenia z zakresu międzykulturowości dla pracowników służby zdrowia, służb mundurowych (Straży Granicznej, Policji i Straży Miejskiej), urzędników władz samorządowych, nauczycieli, rodziców polskich dzieci uczęszczających do szkół przyjmujących cudzoziemców oraz szkolenia dotyczące problemu dyskryminacji skierowane do placówek szkolnych.

W lipcu 2010 roku Centrum Szkolenia Policji w Legionowie zorganizowało trzecią edycję specjalistycznego szkolenia w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępstw na tle nienawiści, którego celem było przygotowanie grupy szkoleniowców do przeprowadzenia kolejnych szkoleń obejmujących tę problematykę. W niektórych zajęciach w trakcie trwania kursu uczestniczyli także przedstawiciele Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

4.3 Podstawowe dane

Rezydenci długoterminowi	
Liczba rezydentów długoterminowych	53 292

<i>Nabycie obywatelstwa</i>	
Liczba obywateli państw trzecich (obywateli państw nienależących do UE, EFTA oraz nie będących kandydatami do przystąpienia do UE), którzy otrzymali obywatelstwo	2 926

NIELEGALNA MIGRACJA I POWROTY

5 Nielegalna imigracja

5.1 Europejski Pakt o Imigracji I Azylu

II(a) indywidualna regularyzacja

Nie dotyczy.

II(c) czuwanie nad tym, by zapobiegać zagrożeniom związanym z nielegalną imigracją

W ramach toczących się w 2010 roku prac grupy roboczej ds. przygotowania Strategii Migracyjnej Polski, wypracowane zostały rekomendacje dotyczące polityki w zakresie przeciwdziałania nielegalnej imigracji, które następnie znalazły się w projekcie dokumentu „Polityka migracyjna Polski”. Zgodnie z nimi uzgodniono, iż zasadne jest m.in.:

- utrzymanie obecnych przepisów dotyczących możliwości przeciwdziałania nadużyciom w postępowaniach związanych z legalizacją pobytu zwracając jednocześnie uwagę na konieczność ich skutecznego egzekwowania,
- wzmocnienie systemu konsultacji wizowych oraz włączenie do tego procesu procedur związanych z udzielaniem wiz krajowych, a także intensyfikacja współpracy wizowej z innymi państwami UE,
- usprawnienie kontroli prowadzonej w trakcie postępowania administracyjnego dotyczącego legalizacji pobytu (wywiady środowiskowe, zapewnienie skuteczności działań kontrolnych),
- ograniczanie kanałów nielegalnej imigracji (pozorni studenci i małżeństwa dla pozor, nielegalni pracownicy),
- prowadzenie w krajach pochodzenia nielegalnych imigrantów działań informacyjnych przedstawiających możliwość legalnego przyjazdu i zamieszkania w Polsce,
- wypracowanie rozwiązań systemowych pozwalających na skrócenie czasu niezbędnego do wydalenia cudzoziemca przebywającego w Polsce nielegalnie,
- wspieranie przez Polskę zawierania umów o readmisji oraz częstsze uwzględnianie współpracy z krajami UE przy realizowaniu wydaleń w ramach umów readmisyjnych,
- promowanie dobrowolnych powrotów oraz
- rozważenie przeprowadzenia kolejnej abolicji dla nielegalnych imigrantów.

II(d) rozwijanie współpracy między państwami członkowskimi, wykorzystując - na zasadzie dobrowolności oraz w razie konieczności - wspólne systemy w celu zapewnienia wydalenia cudzoziemców przebywających nielegalnie

Wzorem lat ubiegłych, kontynuowano także współpracę z państwami UE oraz Agencją Frontex w zakresie organizowania wspólnych operacji powrotowych. W 2010 roku Straż Graniczna brała udział w dziesięciu wspólnych lotach koordynowanych przez Agencję Frontex⁶³, w wyniku których wydalonych zostało 90 cudzoziemców. Znaczną część tej grupy stanowili obywatele

⁶³ Dodatkowo, funkcjonariusz Straży Granicznej występował w roli obserwatora podczas wspólnych operacji powrotowych do Ekwadoru i Kolumbii.

Gruzji – 77 cudzoziemców. Ponadto wydano siedmiu obywateli Nigerii, trzech obywateli Armenii, dwóch obywateli Kosowa i jednego obywatela Albanii.

Niezwykle ważnym przedsięwzięciem było zorganizowanie wspólnej operacji powrotowej do Gruzji, w której to Polska po raz pierwszy wystąpiła w charakterze państwa wiodącego. W operacji uczestniczyły ponadto trzy państwa UE (RFN, Austria, Francja), Agencja Frontex oraz obserwatorzy z organizacji pozarządowych.

Ponadto, poza działaniami powrotowymi koordynowanymi i współfinansowanymi przez Agencję Frontex, Polska uczestniczyła w czterech wspólnych operacjach powrotowych organizowanych z innymi krajami członkowskimi (w tym dwie operacje zorganizowane przez stronę polską i dwie przez stronę austriacką), w wyniku których wydano łącznie 90 obywateli Gruzji.

II(g) podejmowanie stanowczej walki, przy zastosowaniu odstraszących kar, z osobami które wykorzystują nielegalnie przebywających imigrantów

W dniu 8 listopada 2010 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Państwowa Inspekcja Pracy podpisały porozumienie w sprawie wspólnego przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu. Umowa zakłada, że podczas prowadzonych kontroli obie instytucje będą wzajemnie informować się, czy pracodawcy zatrudniają pracowników zgodnie z prawem.

Postanowienia tzw. dyrektywy sankcyjnej zostały uwzględnione w projekcie nowej ustawy dotyczącej sankcji wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, która była przygotowywana w ciągu roku. Dokument ten pod koniec 2010 roku został przekazany do konsultacji społecznych, a termin jego przyjęcia przewidywany jest na rok 2011. Projekt założeń do projektu ww. ustawy przewiduje m.in. rozszerzenie katalogu zadań Straży Granicznej o zwalczanie przestępstwa związanego z zatrudnieniem cudzoziemców przebywających wbrew przepisom, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej oraz nałożenie obowiązku dokonywania oceny ryzyka i regularnego określania sektorów, w których koncentruje się zatrudnienie nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

II(h) decyzja o wydaleniu podjęta w jednym państwie członkowskim obowiązuje na całym terytorium Unii Europejskiej, a w związku z tym informacja o takiej decyzji w systemie informacyjnym Schengen (SIS) nakłada na inne państwa członkowskie obowiązek uniemożliwienia takiej osobie wjazdu i pobytu na ich terytorium

W związku z obowiązkiem implementacji do polskiego porządku prawnego tzw. dyrektywy powrotowej, opracowany w 2010 roku projekt założeń nowej ustawy o cudzoziemcach przewiduje m.in. zastąpienie decyzji o wydaleniu cudzoziemca oraz zobowiązującej do opuszczenia terytorium Polski jedną decyzją o zobowiązaniu do powrotu.

5.2 Program Sztokholmski

4(j) skuteczniejsze zwalczanie nielegalnej migracji i handlu ludźmi oraz przemytu ludzi przez opracowywanie informacji na temat szlaków migracyjnych, jak również zbiorczych i kompleksowych informacji, które pogłębiłyby naszą wiedzę dotyczącą przepływów migracyjnych oraz usprawniły reagowanie na nie,

Straż Graniczna gromadząc informacje na temat szlaków migracyjnych, przepływów migrantów oraz zagrożeń związanych z nielegalną imigracją korzystała z szeregu przeznaczonych do tego narzędzi, włączając w to regularną wymianę informacji z Agencją Frontex oraz innymi państwami członkowskimi za pośrednictwem sieci ICONet⁶⁴.

W celu poprawy monitoringu zjawisk migracyjnych w Europie Wschodniej, Straż Graniczna kontynuowała również wymianę informacji dotyczących sytuacji na granicach państwowych

⁶⁴ ICONet to Internetowa Sieć Informowania i Koordynacji dla Służb Imigracyjnych Państw Członkowskich. Jest to bezpieczna sieć służąca wymianie informacji dotyczących nietypowych przepływów migracyjnych, przypadków nielegalnego wjazdu oraz powrotu osób przebywających nielegalnie.

oraz nielegalnej imigracji ze służbami granicznymi Ukrainy, Rosji, Słowacji i Węgier (m.in. za pośrednictwem grup roboczych ds. współpracy granicznej lub przekazywanych przez odpowiednie sekcje w oddziałach Straży Granicznej zajmujących się analizą ryzyka raportów dobowych/miesięcznych na temat zdarzeń na wspólnych odcinkach granicy).

W 2010 roku, Straż Graniczna rozpoczęła również podobną współpracę ze służbami granicznymi Czech oraz z Państwowym Komitetem Granicznym Republiki Białorusi⁶⁵. Informacje uzyskiwane w ten sposób stanowią uzupełnienie danych wymienianych w ramach FRAN⁶⁶ poprzez sieć ICONet, ponieważ główny obszar zainteresowania Agencji Frontex stanowią granice zewnętrzne.

Prowadzona była także współpraca z Attaché ds. prawnych FBI przy Ambasadzie USA w Warszawie, w wyniku której wymieniano informacje dotyczące działalności grupy przestępczej, w którą zaangażowani są Polacy, zajmującej się przerzutem obywateli RP do USA poprzez terytorium Kanady.

Powołano ponadto polsko-litewską oraz polsko-białoruską grupę zadaniową ds. nielegalnej migracji, która zajmuje się identyfikacją międzynarodowych grup przestępczych organizujących nielegalną migrację obywateli Sri Lanki, Pakistanu, Wietnamu oraz Indii do Polski z terytorium Litwy, Białorusi oraz Ukrainy (w wyniku działalności grup wytypowano i zidentyfikowano osoby zaangażowane w działalność przestępczą oraz ustalono ich miejsca w hierarchii funkcjonującej grupy przestępczej, w tym jej głównego organizatora przebywającego w Niemczech).

Straż Graniczna, na poziomie krajowym, podjęła również szereg działań zakładających ujednoczenie statystyk oraz systemu przepływu danych z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. I tak, w 2010 r. Sztab Komendanta Głównego Straży Granicznej wdrożył I Etap Platformy Wymiany Informacji, tj. *systemu gromadzącego statystyki dotyczące zatrzymań za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom oraz nielegalnego pobytu i nielegalnej pracy*⁶⁷. Narzędzie to pozwala na bieżące monitorowanie sytuacji w zakresie nielegalnej migracji, a informacje przetwarzane w ramach platformy przekazywane są do Eurostatu oraz Agencji Frontex poprzez ICONet. W celu zapewnienia kompleksowości gromadzonych danych, podjęto również działania w celu pozyskiwania stosownych informacji od innych służb, w tym przede wszystkim od Policji (dane nt. zatrzymanych za nielegalny pobyt cudzoziemców).

W tym kontekście, Straż Graniczna prowadziła również rozpoznawanie migracyjne, którego celem jest ujawnianie i przeciwdziałanie naruszeniom przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Istotnymi elementami wspomagającymi prowadzenie rozpoznania jest:

- ✦ **mapa cudzoziemców**, będąca zbiorem informacji dotyczących miejsca, charakteru oraz form pobytu cudzoziemców z uwzględnieniem szacunkowej liczby cudzoziemców oraz obywatelstwa najliczniejszych grup. Jest ona aktualizowana w systemie półrocznym na podstawie danych statystycznych gromadzonych przez poszczególne oddziały Straży Granicznej, jak również danych udostępnionych przez instytucje administracji rządowej i samorządowej;
- ✦ **działalność oficera łącznikowego Straży Granicznej przy urzędzie wojewódzkim**, która opiera się na utrzymywaniu cyklicznych kontaktów z przedstawicielami komórek w urzędach wojewódzkich odpowiedzialnymi za przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków cudzoziemców w sprawach o zezwolenia na pobyt cudzoziemca na terytorium

⁶⁵ Opierając się na informacjach przekazanych w ten sposób, Straż Granicznej przygotowuje materiały analityczne, np.: 'Monitoring sytuacji migracyjnej na Białorusi'.

⁶⁶ FRAN jest to sieć oceny ryzyka Frontex. Jest to europejska sieć złożona z analityków działających w ramach Jednostki Oceny Ryzyka Frontex, która pełni główną rolę w procesie wymiany informacji pomiędzy Frontex'em a państwami członkowskimi.

⁶⁷ Dokument stanowiący tzw. instrukcje platformy został przyjęty przez Komendanta Głównego Straży Granicznej 4 listopada 2010 r.

RP. Oficer łącznikowy analizuje akta cudzoziemców oraz we współpracy z pracownikami urzędów wojewódzkich typuje przypadki mogące świadczyć o nadużyciach procedury pobytowej przez cudzoziemców. Raporty przedstawiające sytuację migracyjną na danym obszarze sporządzone przez poszczególnych oficerów łącznikowych są następnie przekazywane Zarządowi do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej.

Polska w znaczny sposób przyczyniła się także do rozwoju przygotowywanej w ramach projektu „Budowa Partnerstw Migracyjnych” iMap-y, koncentrującej się na wschodnich, zewnętrznych granicach Europy.

Ponadto w drugiej połowie 2010 roku, Straż Graniczna podjęła działania w celu utworzenia Centralnego Krajowego Rejestru Wizowego, który zawierałby kompletne informacje dotyczące zarówno cudzoziemców ubiegających się o wydanie wizy, jak i wydanych wiz uzasadniając to faktem, iż do tej pory tego typu dane zbierane były w ograniczonym zakresie.

Ponadto Straż Graniczna uczestniczyła w spotkaniach Grupy CIREFI (przygotowywała także materiały niezbędne do sporządzenia raportów CEREFI). Grupa zakończyła swoją działalność w kwietniu 2010 roku.

4(k) zintensyfikowane, ukierunkowane wsparcie w dziedzinie szkolenia i sprzętu

Polska rozszerzyła wykorzystanie wyspecjalizowanych pojazdów do mobilnej kontroli granicznej oraz do szybkiego przeglądu i identyfikacji odcisków palców, jak również przeprowadziła różnego rodzaju szkolenia dotyczące problemu handlu ludźmi, które adresowane były do Straży Granicznej, Policji, pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz personelu ministerstw i departamentów.

Przeprowadzono także dla Straży Granicznej szkolenia z zakresu form i metod przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz nielegalnemu zatrudnianiu cudzoziemców, jak również kontroli legalności pobytu i zatrudnienia.

4(l) skoordynowane podejście państw członkowskich przez rozwijanie sieci oficerów łącznikowych w państwach pochodzenia i tranzytu.

W 2010 roku swoją działalność kontynuowali oficerowie łącznikowi Straży Granicznej w Moskwie, Kijowie oraz Berlinie. Oficer oddelegowany do pracy w Moskwie uczestniczył w seminarium na temat rozwoju mechanizmów readmisyjnych w Federacji Rosyjskiej, a także udał się wraz z grupą oficerów łącznikowych służb policyjnych, granicznych i celnych akredytowanych w Moskwie do Archangielska i Obwodu Archangielskiego, w celu zapoznania się z zagrożeniem przestępczością i nielegalną migracją.

Oficer łącznikowy w Kijowie uczestniczył w siódmej wspólnej Operacji Kontroli Granic „TYRA”⁶⁸. Jego zaangażowanie zostało wysoko ocenione przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Ukrainy, które wręczyło mu odznakę „Za wspieranie organów wewnętrznych w zwalczaniu handlu ludźmi”.

Oficer łącznikowy w Berlinie zorganizował natomiast wizyty studyjne przedstawicieli KGSG w 9 placówkach dyplomatycznych państw trzecich w Berlinie (w placówce Senegal, Wybrzeży Kości Słoniowej, Togo, Namibii, Gwinei, Sudanu, Beninu, Nepalu oraz Liberii), w celu nawiązania bezpośrednich kontaktów i współpracy w zakresie realizacji polityki powrotowej (w tym przy potwierdzaniu tożsamości cudzoziemców oraz wystawianiu zastępczych dokumentów podróży). Brał również udział w spotkaniu przedstawicieli Nadodrzańskiego OSG w Śledczym Urzędzie Celnym w Dreźnie, którego celem było nawiązanie dalszej współpracy, a także w spotkaniu Komendantów OSG (Krosno, Gdańsk) i Prezydentów Dyrekcji BPOL (Pirna, Berlin, Bad Bramstedt) dotyczącym projektu wspólnych placówek na granicy polsko-niemieckiej.

⁶⁸ Celem operacji była wymiana informacji i współpraca pomiędzy agencjami europejskimi tj.: Europol i Frontex a zaangażowanymi państwami (Polską, Słowacją, Węgrami, Rumunią, Ukrainą i Mołdawią) w zakresie zwalczania przestępczości granicznej.

Straż Graniczna współpracuje ponadto z oficerami łącznikowymi innych państw, w tym przede wszystkim: RFN, Ukrainy, Niderlandów, Wielkiej Brytanii, USA, Słowacji, Rosji, Hiszpanii, Rumunii, Bułgarii i Nordyckim Biurem Łącznikowym (Szwecja, Dania, Norwegia, Finlandia). W 2010 r. współpraca ta dotyczyła bieżącej wymiany informacji oraz przygotowywania wspólnych przedsięwzięć, a także pośrednictwa we współpracy operacyjno-śledczej (w tym w zakresie przeciwdziałania zjawisku handlu ludźmi i fałszerstw dokumentów). Oficerowie łącznikowi dokonywali wizytacji w jednostkach organizacyjnych SG i pośredniczyli w nawiązywaniu współpracy na szczeblu regionalnym (m.in. ze służbami policyjnymi i imigracyjnymi). Istotną rolę odegrała również rola oficerów przy Ambasadzie RP w Moskwie i Berlinie w zakresie realizacji procedur readmisyjnych, a opierała się głównie na ich pośrednictwie w przesyłaniu i odbieraniu wniosków readmisyjnych oraz na występowaniu do placówek dyplomatycznych (akredytowanych na Polskę, mających siedzibę na terytorium Federacji Rosyjskiej i RFN) o potwierdzenie tożsamości oraz wydanie zastępczych dokumentów podróży dla cudzoziemców podlegających wydaleni z terytorium RP.

5. Podstawowe statystyki

Zatrzymani obywatele państw trzecich	
Liczba zatrzymanych obywateli państw trzecich	3 994

6 Powroty

6.1 Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

II(b) Zawieranie umów o readmisji na poziomie UE lub w ramach stosunków dwustronnych

Rodzaj umowy readmisyjnej	Zaangażowane państwo trzecie	Główny cel porozumienia
EU	Pakistan	Readmisja nielegalnie przebywających migrantów
EU	Gruzja	Readmisja nielegalnie przebywających migrantów

II(f) opracowanie systemów zachęt przewidujące pomoc w dobrowolnym powrocie i wymianę informacji na ten temat

W ramach alokacji środków dostępnych z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, w 2010 r. realizowano kilka projektów mających na celu organizację dobrowolnych powrotów. Oprócz programów wspomaganych dobrowolnych powrotów, które rozpoczęto przed rokiem 2010, a ich realizację kontynuowano w 2010 roku (projekty te obejmowały kampanie informacyjne, doradztwo powrotowe, działania pomocowe, pomoc finansową, pomoc w założeniu działalności gospodarczej w kraju powrotu), organizacja pozarządowa – Instytut na Rzecz Prawa rozpoczęła także realizację całkiem nowego projektu⁶⁹. Implementowane w ramach projektu działania mają na celu popularyzację idei dobrowolnych powrotów w województwie lubelskim poprzez m.in. rozwój współpracy między instytucjami i organizacjami zajmującymi się dobrowolnymi powrotami na terenie ww. województwa, która umożliwia

⁶⁹ Instytucjami, które dotychczas uzyskały współfinansowanie projektów dobrowolnych powrotów cudzoziemców z EFPI, były: IOM, Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz Straż Graniczna. W 2010 roku po raz pierwszy współfinansowanie projektu dobrowolnych powrotów otrzymała organizacja pozarządowa – Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa.

poszczególnym aktorom szybkie uzyskiwanie informacji na temat doświadczeń i dobrych praktyk w tym zakresie⁷⁰.

W 2010 roku prowadzono poza tym rozmowy nad poszerzeniem kategorii cudzoziemców, którym przysługuje pomoc w ramach programu dobrowolnych powrotów, w celu objęcia nim osób zidentyfikowanych przez organy ścigania jako ofiary handlu ludźmi. Oczekuje się, iż wskazane rozwiązanie wprowadzone zostanie w 2011 roku.

Możliwość poszerzenia kategorii cudzoziemców, którym może zostać przyznana pomoc w ramach programu dobrowolnych powrotów została także uwzględniona w projekcie dokumentu "Polityka migracyjna Polski". Dokument ten przewiduje również wprowadzenie szerszego dostępu do wsparcia w ramach programów reintegracyjnych oraz prowadzenie systematycznych badań na temat skuteczności programów dobrowolnych powrotów oraz reintegracji.

6.2 Program Sztokholmski

4(c) dbanie o to, by cele działań Unii w dziedzinie readmisji stanowiły wartość dodaną oraz zwiększały skuteczność polityki w zakresie powrotów, w tym obowiązujących umów dwustronnych i praktyk

Umowy podpisane na szczeblu unijnym stwarzają nowe perspektywy dla Polski w zakresie powrotów nielegalnych migrantów, oferując możliwość nawiązania stałych kontaktów z różnymi państwami oraz wdrażania nowych rozwiązań powrotami obszarze polityki powrotowej. Jednym z ułatwień, jakie może zostać wprowadzone (także w przyszłości) na podstawie umów wspólnotowych o readmisji, jest możliwość wykorzystania Europejskiego Dokumentu Podróży dla Wydalonych Obywateli Państw Trzecich w odniesieniu do cudzoziemców podlegających readmisji, którzy nie posiadających żadnego dokumentu podróży. Polska skorzystała dotychczas ze wskazanej możliwości odsyłając w ramach procedury readmisyjnej obywateli Sri Lanki.

Umowy o readmisji przyczyniają się także do wzmocnienia skuteczności powrotów, a poprzez ujednoczanie zasad postępowania w trakcie procedur również do przyspieszania samego procesu.

4(e) wspomaganie – na zasadzie dobrowolności – przez Komisję, Frontex oraz państwa członkowskie tych państw członkowskich, które znajdują się pod szczególną i nieproporcjonalną presją, aby zapewnić skuteczność – w odniesieniu do pewnych państw trzecich – ich polityki w zakresie powrotów

Nie dotyczy.

4(f) ściślejszą, praktyczną współpracę między państwami członkowskimi, polegającą na przykład na regularnym czarterowaniu wspólnych lotów powrotnych

Wzorem lat ubiegłych, kontynuowano także współpracę z państwami UE oraz Agencją Frontex w zakresie organizowania wspólnych operacji powrotowych. W 2010 roku Straż Graniczna brała udział w dziesięciu wspólnych lotach koordynowanych przez Agencję Frontex⁷¹, w wyniku których wydalonych zostało 90 cudzoziemców. Znaczną część tej grupy stanowili obywatele Gruzji – 77 cudzoziemców. Ponadto wydalono siedmiu obywateli Nigerii, trzech obywateli Armenii, dwóch obywateli Kosowa i jednego obywatela Albanii.

⁷⁰ W ramach projektu organizowane są regularne seminaria szkoleniowe i szkolenia wyjazdowe dla przedstawicieli instytucji i organizacji, przygotowywana jest publikacja „Przewodnika po dobrych praktykach”, w którym zostaną zawarte wytyczne i wskazówki dotyczące efektywnej realizacji polityki dobrych powrotów oraz informacje na temat sytuacji w zakresie dobrowolnych powrotów na Lubelszczyźnie, a także przygotowywany jest newsletter, który stanowi skuteczne narzędzie komunikacji dla wymiany najlepszych praktyk.

⁷¹ Dodatkowo, funkcjonariusz Straży Granicznej występował w roli obserwatora podczas wspólnych operacji powrotowych do Ekwadoru i Kolumbii.

Niezwykle ważnym przedsięwzięciem było zorganizowanie wspólnej operacji powrotowej do Gruzji, w której to Polska po raz pierwszy wystąpiła w charakterze państwa wiodącego. W operacji uczestniczyły ponadto trzy państwa UE (RFN, Austria, Francja), Agencja Frontex oraz obserwatorzy z organizacji pozarządowych.

Ponadto, poza działaniami powrotowymi koordynowanymi i współfinansowanymi przez Agencję Frontex, Polska uczestniczyła w czterech wspólnych operacjach powrotowych organizowanych z innymi krajami członkowskimi (w tym dwie operacje zorganizowane przez stronę polską i dwie przez stronę austriacką), w wyniku których wydano łącznie 90 obywateli Gruzji.

6.3 Podstawowe statystyki

<i>Obywatele państw trzecich zobowiązani do opuszczenia Polski oraz cudzoziemcy, którzy powrócili do kraju pochodzenia</i>				
	Zobowiązani do powrotu	Zrealizowane powroty	Powroty przymusowe	Powroty w ramach programów dobrowolnych powrotów
Obywatele państw trzecich	10 700	6 768	508	1 622

7 Działania podejmowane w celu przeciwdziałania handlowi ludźmi

7.1 Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

II(e) współpraca z państwami pochodzenia i tranzytu, w szczególności w celu zwalczania handlu ludźmi oraz zapewnienia lepszej informacji społeczeństwu narażonym na zagrożenia

W dniu 8 września 2010 roku w życie weszły przepisy nowelizujące Kodeks Karny wprowadzające definicję pojęcia handlu ludźmi⁷². Dotychczasowe uregulowania (obowiązujące do 8 września) odnosiły się do wskazanej kwestii, jednak bliżej jej nie definiowały. Tak ogólnie sformułowane zapisy stanowiły przyczynę, dla której w większości przypadków sądy ich nie stosowały, mając kłopoty z interpretacją oraz skazywaniem na ich podstawie przestępców. Sytuacja ta wywołała ożywioną dyskusję na temat konieczności wprowadzenia do Kodeksu Karnego definicji handlu ludźmi. W świetle nowych przepisów, działania przygotowawcze mające na celu popełnienie przestępstwa są traktowane jako przestępstwo i są zagrożone karą pozbawienia wolności do 5 lat (przestępstwo handlu ludźmi jest zagrożone karą pozbawienia wolności od lat 3). Oczekuje się, że nowe przepisy wpłyną na spadek częstotliwości występowania procederu handlu ludźmi.

W 2010 roku kontynuowano współpracę z państwami trzecimi w zakresie przeciwdziałania zjawisku handlu ludźmi, która opierała się głównie na serii spotkań pomiędzy przedstawicielami państw pochodzenia i tranzytu (Azerbejdżanu, Armenii, Mołdowy oraz krajów zachodniej Afryki), a Strażą Graniczną, Policją i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Celem wyżej wspomnianych spotkań była wymiana doświadczeń i dobrych praktyk w dziedzinie przeciwdziałania omawianego zjawiska.

Ponadto wśród corocznie podejmowanych działań, mających na celu dotarcie z informacją do grup zagrożonych handlem ludźmi, należy wymienić:

⁷² W myśl wprowadzonej definicji, handlem ludźmi jest werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby, w celu jej wykorzystania, z zastosowaniem groźby lub użyciem siły bądź innej formy przymusu – uprowadzenia, oszustwa, podstępu, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby sprawującej kontrolę nad tą osobą.

- ⊕ całodobowy telefon dla ofiar/świadków procederu handlu,
- ⊕ spotkania z uczniami szkół ponadgimnazjalnych, ich rodzicami oraz ze studentami,
- ⊕ poradnictwo przedwyjazdowe (drogą telefoniczną i elektroniczną),
- ⊕ podnoszenie świadomości Polaków planujących nieturystyczne wyjazdy zagraniczne oraz cudzoziemców decydujących się na dłuższy pobyt w Polsce, między innymi poprzez:
 - zamieszczanie podstawowych informacji na różnych stronach internetowych⁷³,
 - ogłoszenia zamieszczone w prasie tematycznej ostrzegające przed niewiarygodnymi pracodawcami, jak również wskazujące adresy instytucji udzielających pomocy w takich przypadkach,
 - mobilną wystawę zdjęć „Handel ludźmi nie zna granic” prezentowaną m.in. na terenie głównych dworców kolejowych siedmiu miast w Polsce oraz przy okazji różnego typu wydarzeń i imprez w kraju i zagranicą (była to pierwsza tego typu wystawa w Polsce),
 - kampanie informacyjne ostrzegające przed procederem handlu ludźmi np. spot „Taśma”⁷⁴ emitowany przed krajowe stacje telewizyjne,
 - broszury i poradniki informacyjne przestrzegające przed zjawiskiem handlu ludźmi dystrybuowane przez Straż Graniczną na przejściach granicznych, przez pracowników społecznych oraz w polskich konsultantach głównie na Białorusi, Ukrainie i w Rosji, a także w krajach azjatyckich (w Chinach, Wietnamie, Indiach, Nepalu, Bangladeszu, Tajlandii, Mongolii, Tadżykistanie, Uzbekistanie, Pakistanie, Kazachstanie, Turkmenistanie i na Filipinach).

7.2 Program Sztokholmski

Zobowiązania podobne do tych wynikających z Paktu, nie wymagają dalszego wyjaśniania.

7.3 Podstawowe dane

<i>Obywatele państw trzecich, którzy otrzymali zezwolenie na zamieszkanie na podstawie ich statusu ofiary handlu ludźmi</i>	
Obywatele państw trzecich	0

<i>Zatrzymani i skazani sprawcy</i>		
	Aresztowani/w inny sposób objęci postępowaniem karnym	Skazani
Sprawcy	42	-

⁷³ Na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Fundacji Itaka, a także Fundacji La Strada.

⁷⁴ www.youtube.com/watch?v=8LyAfIXIBbU.

8 Kontrola i nadzór na zewnętrznych granicach

8.1 Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

III(a) skuteczniejsza kontrola zewnętrznych granic lądowych, morskich oraz powietrznych:

W 2010 roku kontynuowana była reorganizacja struktur Straży Granicznej, której celem jest przekształcenie formacji w wiodącą, nowoczesną służbę graniczo-imigracyjną o charakterze policyjnym, odpowiadającą za prowadzenie odpraw granicznych i ochronę granicy zewnętrznej UE/Schengen, przeciwdziałającą i zwalczającą nielegalną migrację, przestępczość transgraniczną, a także przestępczość uwzględniającą udział cudzoziemców⁷⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe zadania, jak i racjonalne wykorzystanie infrastruktury oraz zatrudnienia, niezasadne jest utrzymywanie formacji w strukturach porównywalnych do tych przed wejściem Polski do strefy Schengen. Z tego też powodu zniesiono i przesunięto kilka oddziałów i placówek Straży Granicznej, a także utworzono dodatkowe drogowe przejście graniczne Grzechotki-Mamonowo na granicy polsko-rosyjskiej. Opracowywano również propozycje zmian struktury organizacyjnej SG na południowej granicy Polski (na odcinku stanowiącym zewnętrzną granicę UE).

Dodatkowo, prowadzono szkolenia, specjalistyczne i uzupełniające seminaria edukacyjne (np. z zakresu komunikacji międzykulturowej, procedur granicznych, jak również warunków wjazdu oraz pobytu cudzoziemców na terenie UE/strefy Schengen, w tym kwestii związanych z VIS, SIS i małym ruchem granicznym), a także zajęcia językowe⁷⁶, których celem była poprawa jakości i efektywności prowadzonych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej działań.

III(e) wykorzystanie w trakcie kontroli granicznej narzędzi nowoczesnych technologii

W fazie budowy był także nowy teleinformatyczny system „Odprawa SG”, który ma zapewnić pełną integrację, operacyjność oraz kompatybilność z Systemem Informacji Wizowej (VIS), w dalszej perspektywie z Systemem Informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II), a także z systemami Wjazdu/Wyjazdu oraz programem rejestracji podróżnych, który to zapewnia możliwość kompleksowej kontroli cudzoziemca, nie tylko w trakcie przekraczania granicy, ale również podczas jego pobytu na terenie kraju. W 2010 roku trwały także prace nad szerszym wykorzystaniem różnych form i metod kontroli biometrycznej w kierunku ewentualnego zastosowania ich w przyszłym systemie e-granica czy e-kiosk.

Wzmocniono też rolę i skuteczność działania funkcjonariuszy Straży Granicznej na drugiej linii odprawy granicznej, gdzie dokonuje się analizy i weryfikacji bardziej skomplikowanych przypadków. Funkcjonariusze Straży Granicznej podczas odprawy granicznej osób i środków transportu przekraczających granicę zewnętrzną mają zapewniony stały i bezpośredni dostęp do europejskich i krajowych baz danych (także dotyczących wzorów dokumentów podróży, wiz, tytułów pobytowych, alertów o fałszerstwach itp.). Korzystają też z nowoczesnych narzędzi wspomagających kontrolę graniczną, w tym terminali mobilnych, urządzeń do wykrywania istot żywych, ukrytych w środkach transportu, urządzeń do prowadzenia kontroli radiometrycznej, mikroskopów, systemów do identyfikacji fałszerstw dokumentów itp.

⁷⁵ Zmiany w strukturze jednostek organizacyjnych SG związane były z realizacją „Założeń wieloletniej koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej (2009-2015)” oraz „Koncepcją funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015”, które przewidują m.in. odsunięcie formacji od linii granicy wewnętrznej UE/Schengen w głąb terytorium kraju.

⁷⁶ Były to zajęcia z języka angielskiego, rosyjskiego, niemieckiego i ukraińskiego.

8.2 Program Sztokholmski

7(i) wezwanie państw członkowskich i Komisji do zbadania sposobów poprawy koordynacji, zwiększenia stopnia integracji i usprawnienia różnych rodzajów kontroli przeprowadzanych na granicach zewnętrznych, z myślą o osiągnięciu podwójnego celu – ułatwienia dostępu i zwiększenia bezpieczeństwa

Straż Graniczna pracowała nad wdrożeniem nowoczesnego i efektywnego Systemu Wspomagania Kierowania Placówką, którego celem jest maksymalne zautomatyzowanie oraz usprawnienie wykonywanych tam czynności i uproszczenia procedur. W ramach powyższych prac podjęto dotychczas działania koncentrujące się na udziale przedstawicieli Straży Granicznej w szkoleniach oraz wizytach w innych państwach Unii Europejskiej, w których tego rodzaju rozwiązania już funkcjonują. Trudno jest jednak określić perspektywę czasową, w której tego typu forma kontroli zostanie wdrożona w polskich przejściach granicznych.

8.3 Podstawowe dane

Obywatele państw trzecich, którym odmówiono wjazdu				
	Odmowy ogółem	Odmowy na granicy lądowej	Odmowy na granicy morskiej	Odmowy na granicy powietrznej
Obywatele państw trzecich, którym odmówiono wjazdu	23 521	22 883	48	590

Wydane wizy			
	Wizy ogółem	Wizy Schengen	Wizy krajowe
Wizy	898 545		

9 Współpraca w zakresie kontroli granicznej

9.1 Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

III(b) upowszechnienie wydawania wiz biometrycznych, pogłębienie współpracy między konsulatami państw członkowskich oraz dążenie do stworzenia wspólnych służb konsularnych odpowiedzialnych za wydawanie wiz

W ramach współpracy między konsulatami polskimi a konsulatami innych państw, w minionym roku zawarto wiele umów dotyczących reprezentacji wizowej:

1. Umowa z dnia 3 marca 2010 roku ze Szwecją, zgodnie z którą Polska jest stroną reprezentującą w Federacji Rosyjskiej w Kaliningradzie oraz Algierii w Algierze, zaś Szwecja w Bangladeszu w Dhace. Porozumienia wykonawcze weszły w życie odpowiednio 6 kwietnia 2010 r. (Kaliningrad, Dhaka) i 15 września 2010 roku (Algier);
2. Umowa z dnia 20 stycznia 2010 r. z Estonią – Polska jest stroną reprezentującą w Etiopii (Addis Abeba), Turkmenistanie (Aszchabad), Kolumbii (Bogota) oraz Korei Północnej (Phenian), zaś Estonia reprezentuje Polskę w Federacji Rosyjskiej (Psków). Umowa wraz z porozumieniem wykonawczym weszła w życie w 5 kwietnia 2010 r.;
3. Umowa z dnia 11 czerwca 2010 r. z Holandią, według której Polska jest stroną reprezentującą w Federacji Rosyjskiej w Kaliningradzie oraz Irkucku, natomiast Holandia jest przedstawicielem Polski w Republice Surinamu (Paramaribo), w Zimbabwie (Harare), na Filipinach (Manila), w Ghanie (Akra), w Ekwadorze (Quito), w Boliwii (La Paz) oraz na Sri Lance (Kolombo). Porozumienie wykonawcze do niniejszej umowy weszło w życie 1 lipca 2010 r.

Na zaawansowanym etapie negocjacji pozostają stosowne umowy z Węgrami i Słowacją. Trwają także rozmowy dotyczące rzeczonych reprezentacji z Francją, Szwajcarią, Belgią, Czechami, Grecją, Finlandią jak również Niemcami.

III(d) solidarność z państwami członkowskimi, w których ma miejsce nieproporcjonalny napływ migrantów

W związku z nieproporcjonalnie wysokim napływem migrantów do Grecji, Polska brała udział (od listopada 2010) w operacji koordynowanej przez Frontex, której celem było oddelegowanie Zespołów Szybkiej Interwencji Granicznej (RABITs) na granicę grecko – turecką. W ramach przeprowadzanej operacji 12 polskich funkcjonariuszy Straży Granicznej zostało wysłanych do regionu Orestiada i terenów jemu przyległych. 175 funkcjonariuszy biorących udział w operacji Frontexu w Grecji, podlegało greckim władzom, a ich działania skupiały się na pomocy Grecji w patrolowaniu granic, przeprowadzaniu badań i rozmów mających na celu ustalenie obywatelstwa osób nie posiadających dokumentów tożsamości oraz w zbieraniu informacji na temat sieci przemytniczych działających na danym obszarze.

Po decyzji z 3 grudnia 2010 r. Dyrektora Wykonawczego Frontex o przedłużeniu misji do 2 marca 2011 r., w okresie od stycznia do marca br. liczba funkcjonariuszy i sprzętu została zwiększona (z 12 do 25 funkcjonariuszy w Grecji oraz z 3 do 6 funkcjonariuszy w Warszawie). Ponadto polska misja została wyposażona w 4 pojazdy służbowe, gogle noktowizyjne, kamerę termowizyjną, śmigłowiec wraz z samochodem technicznym, a także 2 psy służbowe.

Wsparciu greckich służb migracyjnych w walce z napływem nielegalnej migracji służył również udział Straży Granicznej w projekcie ATTICA i POSEIDON 2010, w ramach którego oddelegowani przedstawiciele Straży Granicznej byli odpowiedzialni między innymi za przeprowadzenie procedury wstępnej weryfikacji cudzoziemców nie posiadających dokumentów, którzy deklarowali obywatelstwo Pakistanu, Indii, Nepalu, Sri Lanki, Afganistanu oraz Iranu (procedura opierała się na badaniu stopnia znajomości języka ojczystego, dialektu, wiedzy o kulturze oraz religii kraju, którego obywatelstwo zadeklarowali cudzoziemcy). Podobnie jak w przypadku operacji RABIT, w realizację ww. projektów zaangażowano samolot oraz helikopter wraz z załogą.

III(f) pogłębianie współpracy z państwami pochodzenia lub tranzytu w celu wzmocnienia kontroli granicznej

Funkcjonariusze Straży Granicznej wzięli udział w kilku innych międzynarodowych operacjach, zorganizowanych przez Agencję FRONTEX. Były to przede wszystkim operacje realizowane na granicach lądowych i powietrznych, w tym:

- ⊕ operacja JUPITER mająca na celu wzmocnienie kontroli granicznej na wschodniej granicy zewnętrznej UE – polscy funkcjonariusze Straży Granicznej udzielili wsparcia w ochronie granicy zielonej oraz w pierwszej linii kontroli granicznej w Rumunii, na Słowacji i Węgrzech, a funkcjonariusze goszczący w Polsce patrolowali przejścia graniczne w Medyce i Korczowej,
- ⊕ operacja NEPTUNE, w ramach której polska Straż Graniczna udzieliła wsparcia w przeprowadzaniu kontroli granicznej na terytorium Węgier i Słowacji,
- ⊕ operacja HUBBLE zorganizowana w celu wzmocnienia kontroli na lotniczych granicach zewnętrznych UE ze szczególnym uwzględnieniem lotów z dużych lotnisk przesiadkowych, w ramach której Straż Graniczna oddelegowała 2 funkcjonariuszy do Holandii i Niemiec,
- ⊕ operacja AGELAUUS ukierunkowana na wykrywanie nieletnich przekraczających granice bez i z nadzorem opiekunów prawnych, w której udział wzięło 3 funkcjonariuszy (misja we Włoszech, w Czechach i Finlandii),
- ⊕ operacje FOCAL POINTS, w ramach których funkcjonariusze polskiej Straży Granicznej stanowili wsparcie w zakresie organizowania i zarządzania przebiegiem kontroli

granicznej w Belgii, Francji, Holandii, Niemczech, Grecji, Słowenii, Rumunii, na Litwie, Słowacji, Węgrzech i we Włoszech (33 oddelegowanych funkcjonariuszy), a funkcjonariusze służb granicznych innych krajów członkowskich UE uczestniczyli w działaniach kontrolnych podejmowanych na przejściu granicznym w Dorohusku, Terespolu, Korczowa, Medyka, Bezledy oraz na warszawskim lotnisku Okęcie.

Co więcej, w celu wzmocnienia kontroli granicznej, w 2010 roku Polska rozwinęła współpracę z państwami trzecimi. Wśród podjętych działań należy wymienić:

- ✦ podpisanie dwustronnej umowy pomiędzy Polską a Białorusią, regulującej kwestię małego ruchu granicznego (umowa została ratyfikowana przez Polskę 22 czerwca 2010 roku)⁷⁷,
- ✦ prowadzenie ze Słowacją, Republiką Czeską oraz Niemcami wspólnej kontroli terenów przygranicznych⁷⁸,
- ✦ podpisanie porozumienia między Polską i Ukrainą w sprawie wspólnych patroli,
- ✦ przyjęcie przez ukraińską i polską Straż Graniczną planu wspólnych przedsięwzięć związanych z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem piłkarskich Mistrzostw Europy 2012, który zawiera m.in. stworzenie wspólnej analizy zagrożeń na granicy polsko-ukraińskiej, wprowadzenie na czas Euro 2012 uproszczonych form odprawy granicznej, a także oddelegowanie do polskich portów lotniczych funkcjonariuszy ukraińskiej straży granicznej, którzy na terytorium RP dokonywaliby odpraw granicznych,
- ✦ udział polskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w specjalnych operacjach granicznych, organizowanych przez Służbę Graniczną Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej,
- ✦ podpisanie przez Polskę i Litwę porozumienia w sprawie współpracy w zakresie badania dokumentów podróży,
- ✦ zabezpieczenie głównych szlaków komunikacyjnych przecinających polsko-słowacką granicę państwową,
- ✦ planowanie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej między Polską a państwami sąsiednimi-członkami UE podczas Mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012,
- ✦ udział we wspólnych operacjach granicznych, których celem jest wymiana informacji oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy europejskimi agencjami (Europol i Frontex) a Polską, Słowacją, Węgrami, Rumunią, Ukrainą i Mołdawią,
- ✦ udział w misji UE dotyczącej wspólnej kontroli granicznej wzdłuż granicy ukraińsko-mołdowskiej (EUBAM), której celem było wzmocnienie procesów i metod w ramach międzynarodowej koordynacji i współpracy w zakresie zwalczania transgranicznej przestępczości w regionie.

Straż Graniczna kontynuowała także swoją współpracę z Biurem Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (TAIEX)⁷⁹, Międzynarodowym Ośrodkiem Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD) oraz z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji (IOM), w ramach której podejmowano różne inicjatywy z zakresu kontroli granicznej. Obejmowały one:

⁷⁷ Porozumienie to zostało ratyfikowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz przez Zgromadzenie Narodowe Białorusi. Oczekiwana jest nadal ratyfikacja dokumentu przez Prezydenta Białorusi.

⁷⁸ W 2010 roku przeprowadzono w sumie ok. 2400 wspólnych kontroli.

⁷⁹ TAIEX jest instrumentem zarządzanym przez Dyрекcyję Generalną Komisji Europejskiej ds. Rozszerzania. Wspiera kraje partnerskie w kwestii zblizania, stosowania oraz egzekwowania prawa UE. Eksperti z państw członkowskich stanowią siłę napędową działań TAIEX.

- ✦ seminaria dla funkcjonariuszy ukraińskiej i rosyjskiej służby granicznej na temat weryfikacji autentyczności dokumentów podróży,
- ✦ wizyta stażowa funkcjonariuszy ukraińskiej służby granicznej poświęcona wykorzystaniu lotnictwa w patrolowaniu granicy morskiej i lądowej,
- ✦ wizyty studyjne tureckich służb granicznych dotyczące implementacji najlepszych praktyk standardów i procedur na zewnętrznej granicy UE oraz implementacji przepisów i procedur w ramach strefy Schengen;
- ✦ wizyta studyjna pracowników MSW i MSZ Macedonii dotycząca przekazania doświadczeń i informacji w zakresie wydawania wiz na granicy,
- ✦ szkolenia dla ekspertów Państwowego Komitetu Granicznego Republiki Białorusi na temat najlepszych praktyk oraz typowych problemów/trudności w rozwoju i implementacji dwustronnych międzynarodowych umów granicznych takich jak umowa o pełnomocnikach granicznych oraz implementacji regulacji prawnych UE i Schengen dotyczących granic,
- ✦ szkolenia dla funkcjonariuszy palestyńskich służb bezpieczeństwa z zakresu badania autentyczności dokumentów oraz specyfiki kontroli ruchu granicznego w Unii Europejskiej oraz ochrony granicy państwowej,
- ✦ wizyta studyjna przedstawicieli ukraińskiej służby granicznej dotycząca sfery kynologii,
- ✦ szkolenia poświęcone prezentacji polskiego zintegrowanego modelu zarządzania granicami, w tym kontroli granicznej dla przedstawicieli z Turcji, Gruzji, Maroka, Algierii, Tunezji, Egiptu, Syrii, Jordanii, Libii i z Sierra Leone,
- ✦ prezentacja przedstawicielom służby granicznej Azerbejdżanu infrastruktury (w tym granicznej) jednostek polskiej SG,
- ✦ wizyta przedstawicieli rosyjskich służb granicznych, której celem było zapoznanie z technikami zarządzania granicami w portach morskich (ze standardami, technologiami stosowanymi do kontroli granicznej, administrowaniem przejściem granicznym i punktami kontrolnymi),
- ✦ szkolenia dla przedstawicieli ministerstw z Armenii i Gruzji z zakresu kontroli osobowej i dokumentów,
- ✦ szkolenie dotyczące realizacji wspólnych patroli dla przedstawicieli służb granicznych Ukrainy,
- ✦ szkolenie na temat prawodawstwa UE odnoszącego się do granic dla funkcjonariuszy Białoruskiej Straży Granicznej,
- ✦ szkolenia z zakresu dokonywania odprawy granicznej dla funkcjonariuszy Policji Granicznej Kosowa w siedmiu przejściach granicznych położonych na granicy Kosowa z Serbią, Macedonią, Albanią i Czarnogórą oraz na międzynarodowym lotnisku w Prisztinie,
- ✦ wizyta delegacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Iranu, w trakcie której przedstawiono informację o ochronie granic morskich, rodzajach jednostek pływających, a także zagrożeniach występujących na morskiej granicy RP,
- ✦ szkolenie dla funkcjonariuszy Urzędu Kontroli Ruchu Granicznego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Republiki Wietnamu z zakresu wzmocnienia zdolności w dziedzinie zwalczania nielegalnej migracji.

9.2 Program Sztokholmski

6(a) Rada Europejska wzywa Komisję oraz Państwa Członkowskie do wykorzystania wejścia w życie Kodeksu Wizowego oraz stopniowego uruchamiania systemu

W dniu 22 maja 2010 roku weszły w życie przepisy zmieniające Ustawę o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 roku⁸⁰, których celem była implementacja do polskiego prawa Wspólnotowego Kodeksu Wizowego.

Ponadto, prowadzono działania przygotowujące do wdrożenia Systemu Informacji Wizowej (VIS) oraz uzyskania możliwości gromadzenia danych biometrycznych na temat cudzoziemców (lipiec 2011). Działanie wskazanego mechanizmu opierają się na Programie Wiza – Konsul, który to został wprowadzony do końca roku we wszystkich konsulatach.

AZYL

10 Ochrona międzynarodowa

10.1 Europejski pakt o Imigracji i Azylu

IV(c) solidarność z państwami członkowskimi, które stoją przed problemem szczególnego i nieproporcjonalnego napływu imigrantów

W obliczu problemu masowego napływu osób ubiegających się o status uchodźcy, naprzeciw którego w ciągu ostatnich lat stanęła Malta, Polska zaangażowała się w pilotażowy projekt relokacji EUREMA, zakładający relokację uchodźców z Malty jako państwa narażonego na szczególną presję migracyjną, która przerasta możliwości recepcyjne kraju. Dnia 15 grudnia 2009 r. podpisano deklarację, zgodnie z którą Polska stała się jednym z partnerów projektu. Polska zobowiązała się do przyjęcia sześciu osób (projekt zakłada przyjęcie przez dziesięć państw UE ogółem 225 uchodźców z Malty), które mają już przyznaną ochronę uzupełniającą na Malcie. Polska podobnie jak pozostałe państwa przyjmujące relokowanych cudzoziemców, zobowiązała się objąć ich po przyjęciu na swoje terytorium programami integracyjnymi. Dotychczas z możliwości przyjazdu do Polski w ramach projektu, nie skorzystał jednak żaden cudzoziemiec.

Ponadto w 2010 roku przygotowywany był projekt nowelizacji ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi podstawową regulację w zakresie procedury uchodźczej. Zmiany zawarte w projekcie mają między innymi na celu wprowadzenie rozwiązań, zgodnie z którymi dopuszczalne będzie przyjęcie w ramach relokacji osób z przyznanym statusem uchodźcy (w tej chwili wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożone przez osoby, które uzyskały status uchodźcy w innym państwie członkowskim muszą zostać uznane za niedopuszczalne).

IV(d) zacieśnienie współpracy z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców w celu zapewnienia lepszej ochrony osobom, które znajdują się poza terytorium państw członkowskich UE, a które wystąpiły o ochronę, polegającej na dobrowolnym wprowadzeniu rozwiązań polegających na osiedleniu się tych osób na terytorium UE

Od marca 2010 roku strona polska uczestniczy w "Projekcie dotyczącym promocji przesiedleń w krajach Unii Europejskiej poprzez praktyczną współpracę państw członkowskich", który ma zakończyć się w maju 2011 roku. Projekt realizowany jest przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM), Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i Międzynarodową Komisję Katolicką ds. Migracji (ICMC), a jego ogólnym celem projektu jest promowanie działań na rzecz przesiedleń wśród krajów aspirujących do tego przedsięwzięcia (Polska odbierana jest przez organizatorów jako kraj aspirujący do udziału w programach przesiedleń), wymiana doświadczeń między państwami, które dokonują przesiedleń oraz wspólne działania na rzecz lepszej koordynacji w dziedzinie przesiedleń. W działania w ramach projektu włączeni są przedstawiciele organów administracji, przedstawiciele władz

⁸⁰ Dz. U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694, z późn. zm.

samorządowych oraz organizacji pozarządowych, a zatem instytucji, które miałyby być w przyszłości zaangażowane w realizację przesiedleń.

Ponadto, projekt dokumentu „Polska Polityka Migracyjna” wskazuje na możliwość stałego włączenia się Polski w przyszłości do programów przesiedleń i relokacji, które stały się pewnego rodzaju standardem europejskim. Zakłada jednocześnie konieczność podjęcia odpowiednich zmian w obszarze regulacji prawnych dotyczących procedur w zakresie udzielania ochrony uzupełniającej oraz pomocy społecznej dla beneficjentów ochrony międzynarodowej.

IV(e) państwa członkowskie wzywane są do zapewnienia personelowi zajmującym się kontrolą granic zewnętrznych szkoleń na temat praw i obowiązków wynikających z ochrony międzynarodowej

Nie przeprowadzono żadnych zmian w tym zakresie.

10.2 Podstawowe dane

Wnioski uchodźcze oraz decyzje w sprawie								
Wnioski			Decyzje pozytywne wydane w pierwszej instancji					
	Wnioski w trakcie rozpatrywania	Wnioski - ogółem	Decyzje pozytywne	Decyzje negatywne	Status uchodźcy nadany zgodnie z Konwencją Genewską	Ochrona uzupełniająca	Ochrona czasowa	Status humanitarny
Liczba wniosków	1 902	6 534	473	3 905	82	195	-	196

MAŁOLETNI BEZ OPIEKI ORAZ INNE GRUPY SZCZEGÓLNIENIE NARAŻONE NA ZAGROŻENIE

11 Małoletni bez opieki (oraz inne grupy szczególnie narażone na zagrożenie)

11.1 Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

Nie zawiera uregulowań w tym zakresie.

11.2 Program Sztokholmski

5(a) opracowanie planu działania, który zostanie przyjęty przez Radę, dotyczący małych dzieci pozbawionych opieki; plan ten stanowiłby wsparcie i uzupełnienie stosownych instrumentów prawodawczych i finansowych, a także łączyłby środki skierowane na zapobieganie, ochronę oraz wspieranie powrotu.

Biorąc pod uwagę fakt, iż osoby małe dzieci bez opieki stanowią jedną z grup szczególnie zagrożonych handlem ludźmi, wskazuje się na rosnące zainteresowanie oraz potrzebę wzmocnienia działań na rzecz identyfikacji takich przypadków wśród ofiar handlu ludźmi oraz zapewnienia im odpowiedniego wsparcia oraz pomocy. W 2010 roku w ramach Krajowego Planu Działań przeciwko Handlowi Ludźmi przeprowadzono następujące działania informacyjno-prewencyjne:

- kampanie prewencyjne (plakaty, broszury) na temat problemu wykorzystywania dzieci do żebrania, a także zagrożenia handlem dziećmi, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i Policją;
- opracowano narzędzia wspomagające identyfikację dzieci – ofiar handlu ludźmi (ankieta, wskaźniki) dla przedstawicieli instytucji mogących mieć bezpośredni kontakt z

małoletnią ofiarą tj. dla placówek opiekuńczo-wychowawczych, funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej.

Ponadto, w trzech województwach prowadzony był pilotażowo program wsparcia i ochrony małoletniej ofiary handlu ludźmi.

11.3 Podstawowe dane

Małoletni bez opieki	
Liczba małoletnich bez opieki	
Liczba ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy – uznanych za małoletnich bez opieki	231

GLOBALNE PODEJŚCIE DO MIGRACJI

12 Współpraca zewnętrzna / globalne podejście do migracji

12.1 Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

V(a) zawieranie umów dwustronnych oraz na poziomie UE z państwami pochodzenia oraz tranzytu, zawierające stosowne postanowienia dotyczące legalnej oraz nielegalnej migracji, a także rozwoju

Rodzaj porozumienia	Zaangażowane państwo trzecie	Główny cel porozumienia
Dwustronne	Białoruś	Mały ruch graniczny – ratyfikowane przez Polskę 22 czerwca 2010 r.
UE	Gruzja	Partnerstwo na Rzecz Mobilności – 30 listopad 2009 r.

V(b) oferowanie obywatelom państw partnerskim, na wschodzie i na południu Europy możliwości legalnej migracji

W dniu 14 grudnia 2010 r. w życie weszły przepisy przedłużające możliwość zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi wykonywania pracy (tzw. procedura uproszczona), w wyniku czego obywatele państw sąsiadujących (Ukrainy, Białorusi i Federacji Rosyjskiej) oraz Mołdowy i Gruzji (w ramach partnerstwa na rzecz mobilności) mają prawo do podjęcia pracy w Polsce bez zezwolenia na pracę przez 6 miesięcy w ciągu 12 kolejnych miesięcy. Wskazane powyżej regulacje zastąpiły tym samym przepisy przejściowe⁸¹, których okres obowiązywania wygasł 31 grudnia 2010 r. Zgodnie z przepisami, pracodawcy wyrażający chęć zatrudnienia obywateli któregoś z wymienionych powyżej państw, zobowiązani są jedynie do rejestracji (bezpłatnie) w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia zamiaru powierzenia pracy cudzoziemcowi, na podstawie którego cudzoziemiec może wystąpić w polskim konsulacie o wydanie wizy.

Polska brała również udział w projekcie mającym na celu wzmocnienie zdolności mołdawskich służb migracyjnych w zarządzaniu migracjami zarobkowymi oraz powrotowymi. Celem wizyty w Mołdowie było zapoznanie przedstawicieli mołdawskiej administracji z polskim systemem legalizacji pobytu cudzoziemców.

⁸¹ Przepisy wprowadzono w 2006 roku.

V(c) współpraca z państwami pochodzenia i tranzytu, której celem będzie zwalczanie nielegalnej imigracji

Straż Graniczna prowadziła działania dotyczące współpracy w zakresie przeciwdziałania nielegalnej imigracji z:

- ✦ Białorusią – szkolenia mające na celu wzmocnienie środków przeciwdziałania korupcji w Policji i w Straży Granicznej oraz w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi,
- ✦ Ukrainą, Gruzją i Rosją – wizyty studyjne i warsztaty na temat najlepszych praktyk i doświadczeń związanych z wdrażaniem umów readmisyjnych oraz z realizacją polityki dobrowolnych powrotów,
- ✦ Wietnamem⁸² - spotkania przedstawicieli straży granicznej obydwu krajów, których celem była wymiana informacji i najlepszych praktyk w zakresie powrotów i identyfikacji cudzoziemców (w tym potwierdzanie przez władze wietnamskie tożsamości obywateli Wietnamu i wydawanie im dokumentów zastępczych w celu umożliwienia powrotu do kraju pochodzenia⁸³),
- ✦ Azerbejdżanem – warsztaty dla funkcjonariuszy Straży Granicznej na temat procedur wizowych oraz licznych kwestii związanych z migracjami,
- ✦ Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, Czarnogórą, Kosowem, Serbią, FYROM i Turcją – szkolenie z zakresu analiz ryzyka.

V(d) skuteczne łączenie polityki w zakresie migracji z polityką na rzecz rozwoju

Śladem lat ubiegłych, Polska w ramach Programu Pomocy Rozwojowej realizowała projekty skierowane do społeczeństw oraz władz w głównych państwach pochodzenia migrantów np. Białorusi, Gruzji, Mołdowy. Projekty skupiają się na kwestiach dobrego zarządzania, rozwoju wsi, rolnictwa oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

V(e) propagować działania na rzecz wspólnego rozwoju, a także wprowadzać szczególne instrumenty finansowe zachęcające migrantów do dokonywania za jak najniższą opłatą bezpiecznych transferów oszczędności do ich państw

Nie dotyczy.

12.2 Program Sztokholmski

11(h) W jaki sposób grupy diaspory mogą być w przyszłości zaangażowane w inicjatywy Unii dotyczące rozwoju, oraz jak państwa członkowskie UE mogą wspierać grupy diaspory w ich wysiłkach na rzecz wspierania rozwoju w ich krajach pochodzenia

Nie dotyczy.

⁸² Współpraca ta odbyła się na podstawie umowy zawartej pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu państw.

⁸³ Straż Graniczna przekazała również stronie wietnamskiej 2 komputery przenośne, w celu usprawnienia procesu potwierdzania tożsamości i wydawania dokumentów zastępczych nielegalnym imigrantom, którzy zostali zatrzymani na terenie Polski oraz, aby umożliwić zorganizowanie przez stronę polską szkoleń dla Służb Migracyjnych Wietnamu.