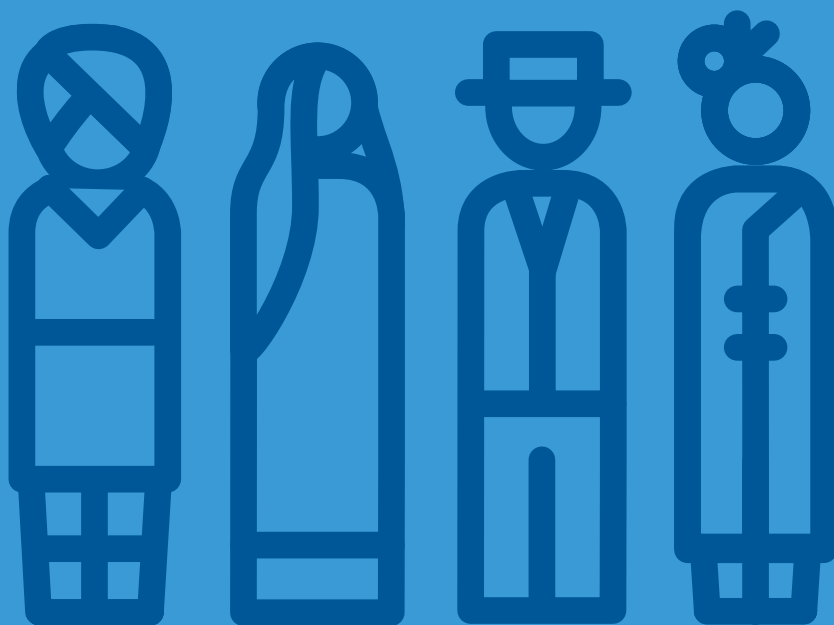


Raport roczny 2014

**Raport na temat realizacji
polityki Polski w zakresie
migracji i azylu w 2014 roku**

Raport przygotowany przez Krajowy Punkt
Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej
w Polsce



Raport roczny 2014

Raport na temat realizacji polityki Polski w zakresie migracji i azylu w 2014 roku

Raport przygotowany przez Krajowy Punkt
Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej
w Polsce

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



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

ISBN
978-83-64955-09-9 (wersja elektroniczna)
978-83-64955-11-2 (wersja papierowa)

Elektroniczna wersja krajowego raportu (w polskiej i angielskiej wersji językowej) dostępna jest na stronie www.emn.gov.pl pod zakładką "Publikacje Krajowego Punktu Kontaktowego ESM".

OPRACOWANIE I REDAKCJA:

Joanna Sosnowska

ZASTRZEŻENIE:

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

KONTAKT:

Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
– Departament Polityki Migracyjnej
ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa, Polska
email: esm@mswia.gov.pl
strona internetowa: www.emn.gov.pl

PROJEKT I SKŁAD:

Voilà! Information Design Studio
www.voila-infographics.com

Spis treści

1

Wprowadzenie
do raportu
> 5

2

Istotne zmiany w obszarze
migracji i azylu
> 9

3

Migracje legalne oraz
mobilność cudzoziemców
> 21

4

Udzielanie ochrony
międzynarodowej
cudzoziemcom
> 37

5

Sytuacja małoletnich
bez opieki oraz innych
grup wrażliwych
> 47

6

Przeciwdziałanie
handlowi ludźmi
> 53

7

Migracje i rozwój
> 61

8

Nielegalna migracja
oraz przemyt cudzoziemców
> 65

9

Powroty cudzoziemców
> 73

*

Aneks statystyczny
> 85



W 2014 r. odnotowano ogromny wzrost liczby wniosków w sprawach o legalizację pobytu. Wojewodowie przyjęli od cudzoziemców 65 172 wnioski w sprawach o pobyt czasowy, pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE, co oznaczało wzrost liczby wniosków o 34% w stosunku do roku poprzedniego. Była to w dużym stopniu konsekwencja sytuacji na Ukrainie i wejścia w życie z dniem 1 maja 2014 roku nowej ustawy o cudzoziemcach. Poza Ukrainą, najwięcej wniosków o legalizację pobytu składali obywatele Wietnamu, Chin, Białorusi i Rosji.

1

**Wprowadzenie
do raportu**

1.0 Wprowadzenie do raportu

Niniejszy raport stanowi przegląd najważniejszych debat politycznych oraz zmian wprowadzonych w Polsce w zakresie migracji i azylu w 2014 roku. Został on przygotowany przez krajowy punkt kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce [PL KPK ESM], który zgodnie z art. 9 ust. 1 Decyzji Rady 2008/381/WE zobowiązany jest do corocznego opracowywania tego rodzaju raportu. Raporty polityczne krajowych punktów kontaktowych Europejskiej Sieci Migracyjnej służą monitorowaniu procesu implementacji poszczególnych postanowień wskazanych w przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu 15-16 października 2008 roku „Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu” oraz pięcioletnim „Programie Sztokholmskim – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli” [dokument ten przyjęty został przez Radę Europejską na posiedzeniu 10-11 grudnia 2009 roku]. Europejska Sieć Migracyjna jest też jednym z podmiotów dokonujących oceny realizacji Programu Sztokholmskiego w roku 2014.

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

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

- **aktów prawnych** opublikowanych w Dzienniku Ustaw oraz projektów dokumentów przekazanych

do konsultacji społecznych;

- **licznych raportów**, m.in. Straży Granicznej, Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych;
- **komunikatów prasowych** organizacji pozarządowych wspierających osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy oraz występujących w obronie podstawowych praw człowieka;
- **druków i protokołów** z posiedzeń plenarnych obu izb parlamentu (Sejmu i Senatu);
- **artykułów prasowych**, zwłaszcza jednak w sytuacjach, gdy informacje w nich zawarte mogły zostać zweryfikowane na podstawie innych źródeł.

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

W celu zapewnienia lepszego zrozumienia opisywanych w raporcie zagadnień, zaleca się wgląd do krajowego Raportu Politycznego za lata poprzednie, które dostępne są na głównej stronie internetowej Europejskiej Sieci Migracyjnej lub na stronie internetowej polskiego punktu kontaktowego ESM.

Mając na względzie przejrzystość i czytelność niniejszego dokumentu, podstawowe definicje takich pojęć jak np.: legalna migracja, nielegalna migracja, globalne podejście do migracji, czy też łączenie rodzin, ochrona międzynarodowa lub małoletni bez opieki są tożsame, chyba że wskazano inaczej, z tymi wskazanymi w słowniku migracyjnym Europejskiej Sieci Migracyjnej¹. Należy też pamiętać, że w wyniku

procesu implementacji unijnych rozwiązań prawnych w zakresie migracji i azylu wiele krajowych ustaw i/lub rozporządzeń odnosi się bezpośrednio do definicji terminów wskazanych w unijnych decyzjach, dyrektywach lub też innych dokumentach.

Przygotowane przez poszczególne krajowe punkty kontaktowe Europejskiej Sieci Migracyjnej Raporty Polityczne stanowią wkład do rocznego sprawozdania podsumowującego [wskazującego podobieństwa

i różnice w prowadzonej przez każde z państw członkowskich UE polityce w dziedzinie migracji i azylu]², które zostaną przygotowane przez Komisję Europejską i przedstawione do dyskusji Radzie Europejskiej na przełomie maja i czerwca 2014 roku.

Prezentowany raport obejmuje okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2014 i stanowi siódmą edycję tego typu opracowania wydanego przez krajowy punkt kontaktowy ESM w Polsce.

1. Definicje pojęć znaleźć można na stronie internetowej Europejskiej Sieci Migracyjnej [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_a_en.htm] oraz stronie internetowej polskiego punktu kontaktowego ESM [<http://www.emn.gov.pl>].

2. Raporty krajowe oraz raport syntetyzujący wiedzę z raportów krajowych Europejskiej Sieci Migracyjnej posłużą także do przygotowania przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) analizy sytuacji w dziedzinie azylu w Europie w roku 2014. Zostanie on przygotowany i zaprezentowany Radzie UE w czerwcu 2015 roku.

2

Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

2.1 Ogólne zmiany w polityce
> 11

2.2 Przegląd najważniejszych wydarzeń
> 13

2.0 Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

2.1 Ogólne zmiany w polityce

Polityka migracyjna i azylowa w Polsce realizowana jest na szczeblu centralnym i regionalnym. Należy ona do kompetencji Rady Ministrów, odpowiednich resortów [ministrowie właściwi m.in. do spraw wewnętrznych, do spraw administracji i cyfryzacji, do spraw zagranicznych, do spraw pracy i polityki społecznej wydają np. akty wykonawcze do ustaw dotyczących kwestii migracyjnych i azylowych], wyspecjalizowanych urzędów, służb oraz samorządu terytorialnego. Podział kompetencji jest wielopoziomowy, co stanowi podstawę spójnego krajowego systemu migracyjnego.

Kluczową rolę w zakresie polityki migracyjnej i azylowej w Polsce odgrywa Minister Spraw Wewnętrznych [www.msw.gov.pl] koordynujący działania związane z prowadzeniem krajowej polityki migracyjnej, obywatelstwem i repatriacją oraz ochroną i kontrolą granic państwowych, a także kontrolą legalności wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Ponadto, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych odpowiada za prowadzenie polityki w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi³.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców [www.udsc.gov.pl] realizującego zadania wykonawcze związane z m.in. udzielaniem krajowej i międzynarodowej ochrony cudzoziemcom, organizacją i zarządzaniem ośrodkami dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, udzielaniem pomocy dla cudzoziemców

ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, konsultacjami wizowymi oraz zarządzaniem centralnym systemem teleinformatycznym, stanowiącym zbiór danych w sprawach cudzoziemców, a także rozpatrywaniem odwołań od decyzji wojewodów w sprawach o legalizację pobytu na terytorium Polski. Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje również nadzór nad Komendantem Głównym Straży Granicznej [www.strazgraniczna.pl], który jest odpowiedzialny za kontrolę graniczną oraz wydawanie zezwoleń na wjazd [wydawanie odpowiednich decyzji m.in.: dot. odmowy wjazdu na terytorium Polski], przyjmowanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy, prowadzenie kontroli legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców, wykonywanie decyzji o wydaleniu, wydawanie decyzji zobowiązujących do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Podlegający Ministrowi Spraw Wewnętrznych Komendant Główny Policji [www.policja.pl] odpowiada z kolei za przeprowadzanie kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium kraju, bierze udział w procedurze wydaleniowej oraz wydaje decyzje zobowiązujące do opuszczenia terytorium Polski. W strukturze Policji znajduje się także Krajowy Punkt Dostępu do Systemu Eurodac. Odpowiedzialność za rozliczanie projektów współfinansowanych ze źródeł unijnych od Władzy Wdrażającej Programy Europejskie przejęło nowo utworzone Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSW.

³ Informacje dostępne na stronie internetowej: <http://www.handelludzmi.eu>.

Pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych pracuje Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji⁴, który stanowi organ opiniotwórczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. Do jego zadań należy m.in.: inicjowanie kierunków zmian związanych z problematyką migracji i rekomendowanie ich Radzie Ministrów, opiniowanie rocznych oraz wieloletnich programów krajowych w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, wymiana informacji oraz monitorowanie prac prowadzonych w UE w zakresie migracji, oraz współpraca z organami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi.

Ponadto, istotną rolę w kreowaniu i realizowaniu polityki migracyjnej i azylowej pełnią następujące organy administracji państwowej: **1. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej** [www.mpips.gov.pl] odpowiedzialne za formułowanie ram prawnych w zakresie zatrudniania cudzoziemców oraz określających ich dostęp do polskiego rynku pracy, a także politykę integracyjną oraz zasady udzielania pomocy społecznej cudzoziemcom; **2. Państwowa Inspekcja Pracy** [www.pip.gov.pl] właściwa przy przeprowadzaniu kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Polski oraz zasad prowadzenia agencji zatrudnienia [w tym agencji pracy tymczasowej]; **3. Ministerstwo Gospodarki** [www.mg.gov.pl], które określa warunki prowadzenia działalności gospodarczej, co dotyczy także cudzoziemców; **4. Ministerstwo Zdrowia** [www.mz.gov.pl] określające warunki dostępu cudzoziemców do służby zdrowia; **5. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego** [www.nauka.gov.pl], które określa zasady i warunki podjęcia edukacji oraz nauki w szkołach wyższych, a także opiniuje zagraniczne dokumenty potwierdzające uzyskanie wyższego wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych; oraz **6. Ministerstwo Spraw Zagranicznych** [www.ms.gov.pl] realizujące zadania związane z problematyką wydawania wiz oraz prowadzenia polityki wizowej, polskiej diaspory, stosunków

z państwami trzecimi, nadzoru nad placówkami konsularnymi i dyplomatycznymi, a także pomocy rozwojowej kierowanej ku państwom trzecim; **7. Rada do Spraw Uchodźców** [www.rada-ds-uchodzcow.gov.pl] rozpatruje odwołania od decyzji w sprawach o nadanie statusu uchodźcy oraz dokonuje analiz orzecznictwa w zakresie spraw o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy; natomiast **8. wojewodowie**⁵ są odpowiedzialni m.in. za udzielanie zezwoleń na pobyt oraz wydawanie zezwoleń na pracę, uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego, wydawanie decyzji o wydaleniu, a także sprawowanie nadzoru nad działalnością ośrodków pomocy społecznej.

Polskie obywatelstwo nadaje, oraz wyraża zgodę na jego zrzczenie się, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

Obie izby Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej, tzn. Sejm i Senat, sprawują władzę ustawodawczą na terytorium Polski i są odpowiedzialne m.in. za przyjmowanie ustaw w dziedzinie migracji i azylu.

Natomiast do najważniejszych aktów prawnych odnoszących się do sytuacji cudzoziemców w Polsce należą:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku⁶;
- Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach [przekraczanie granicy, zezwolenie na wjazd, pobyt, powrót oraz ewidencja cudzoziemców];
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach [Dz.U. z 2013 roku, poz. 1650], która weszła w życie z dniem 1 maja 2014 roku;
- Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷ [przyznawanie krajowych oraz międzynarodowych form ochrony];
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁸;
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji⁹;

cego - wyznaczeni sekretarze lub podsekretarze stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw pracy.

5. Terenowy organ administracji rządowej.

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

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

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

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

- Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka¹⁰;
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim¹¹;
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹²;
- oraz inne akty prawne odnoszące się do poszczególnych sektorów (pomoc społeczna, edukacja, wizy, itp.).

Co do zasady etap wjazdu [przekraczania granicy], zarówno w kontekście migracji, jak i procedur udzielania ochrony międzynarodowej, podlega kontroli Straży Granicznej. Aby wjechać na terytorium Polski, obywatele państw trzecich muszą posiadać ważną wizę [Schengen lub krajową], wydaną zgodnie z ogólnymi zasadami, poza granicami Polski. Wnioski o nadanie statusu uchodźcy składane na granicy Rzeczypospolitej Polskiej rozpatrywane są przez Szefa Urzędu do

2.2 Przegląd najważniejszych wydarzeń

Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”

W grudniu 2014 roku powołana przez Zespół do Spraw Migracji grupa robocza do spraw przygotowania planu wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” zakończyła swoją działalność. Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i międzyresortowych nad planem wdrażania dokumentu programowego polityki migracyjnej w Polsce i następnie przyjęciu tekstu dokumentu przez Radę Ministrów w dniu 2 grudnia 2014 roku powyższa grupa została przekształcona w grupę roboczą międzyresortowego Zespołu do spraw Migracji odnośnie monitorowania realizacji Planu wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Decyzja została podjęta na drugim posiedzeniu Zespołu do spraw Migracji, które odbyło się 12 grudnia 2014 roku¹³. Wcześniej powołane zostały dwie nowe grupy robocze, których tematyka prac odnosiła się do aktualnych wyzwań migracyjnych. Była to grupa ds. przygotowania koncepcji

Spraw Cudzoziemców [jako organ pierwszej instancji] oraz przez Radę do Spraw Uchodźców [jako organ odwoławczy]. Podstawowym organem administracji właściwym do zalegalizowania pobytu cudzoziemców w Polsce, jak również do zbadania warunków wydania im zezwolenia na pracę, są terenowe organy władzy rządowej [województwie]. W kwestię powrotów, w zależności od typu, zaangażowanych jest kilka instytucji [dobrowolne powroty realizuje Straż Graniczna, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Biuro IOM w Warszawie; powroty przymusowe znajdują się w wyłącznej kompetencji Straży Granicznej; decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydaje z zasady komendant oddziału lub placówki Straży Granicznej, który stwierdził istnienie przesłanki uzasadniającej wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu].

rozwiązań prawnych dotyczących zasad pobytu na terytorium RP obywateli Ukrainy, którzy nie ubiegają się o ochronę międzynarodową. Grupa spotkała się czterokrotnie [obradę w dniach: 3 marca, 27 marca, 10 kwietnia, 25 kwietnia 2014 r.] i opracowała koncepcję działań w przypadku napływu obywateli Ukrainy na terytorium Polski. Działalność drugiej z grup koncertowała się na sposobach finansowania działań określonych w Planie wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji [FAMI]. W dniu 11 grudnia 2014 roku grupa zainicjowała swoją działalność.

Powołanie do życia grupy roboczej do spraw monitorowania wdrażania dokumentu programowego polityki migracyjnej Polski spowodowało rozpoczęcie prac nad oceną założonych i podjętych działań. Przygotowane sprawozdanie z realizacji działań w zakresie migracji i azylu w roku 2014 odniosło się do ewaluacji ponad 190 rekomendacji (28 z obszaru migracji legalnych, 29 z obszaru zapobiegania nielegalnej migracji, 22 z obszaru ochrony cudzoziemców

4. Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji został powołany na mocy Zarządzenia Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 roku w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji, zmienionego Zarządzeniem Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2008 roku, Zarządzeniem nr 142 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 roku oraz Zarządzeniem Nr 17 z dnia 7 marca 2012 roku. Funkcję przewodniczącego Zespołu pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych, natomiast funkcje zastępców przewodniczą-

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

11. Dz. U z 2012 roku, poz. 161.

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

w Polsce, 18 z obszaru integracji cudzoziemców, 3 z obszaru obywatelstwa i repatriacji, 10 z obszaru emigracji zarobkowej i migracji powrotnych, 24 z obszaru sprawnego funkcjonowania systemu prawnego i instytucjonalnego, 30 z obszaru międzynarodowych warunkowań polityki migracyjnej Polski, 2 z obszaru związku innych polityk z polityką migracyjną Polski oraz 26 z obszaru monitoringu procesów migracyjnych). Zgodnie z Planem wdrażania za w pełni wdrożone i niewymagające podejmowania dalszych działań uznanych zostało 15 rekomendacji. Odnosząc się do rekomendacji, gdzie niezbędne jest podjęcie dalszych, dodatkowych działań (rekomendacje niewdrożone lub wdrożone częściowo) na 2014 r. zaplanowano działania w 47 spośród nich. Przy czym najwięcej pracy zaplanowano w obszarze monitoringu procesów migracyjnych oraz integracji cudzoziemców. Zgodnie z zapisami „Planu wdrażania” szereg szczegółowych rozwiązań w zakresie integracji cudzoziemców przeznaczonych do realizacji w 2014 r. miało zostać określonych w dokumencie „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”. W przypadku niektórych działań data wdrożenia w roku 2014 opatrzona była dodatkowym komentarzem wskazującym, że ich realizacja uzależniona jest od decyzji Rady Ministrów dotyczącej ww. dokumentu. W tym kontekście należy jednak podkreślić, że powyższy dokument nie został skierowany do Rady Ministrów a prace nad jego przygotowaniem przeniesiono do resortu pracy i polityki społecznej.

Po uwzględnieniu zaproponowanych zmian stopnia wdrożenia liczba rekomendacji w obszarze przeciwdziałania nielegalnej migracji uznanych za wdrożone w pełni bądź wdrażane na bieżąco wzrosła z 66% do 72%. W obszarze monitoringu procesów migracyjnych liczba rekomendacji uznanych za wdrożone w pełni bądź wdrażane na bieżąco wzrasta z 27% do 35%, natomiast liczba rekomendacji niewdrożonych spadła z 35% do 27%. W pozostałych obszarach tematycznych status rekomendacji pozostał bez zmian. Do innych obszarów wymagających dalszej dyskusji należą:

- Budowa powiązanych systemów pozyskiwania danych na temat pobytu, pracy, adresu

i działalności cudzoziemca na terytorium Polski (m.in. za pomocą jednolitego identyfikatora);

- Korekta modelu akcji repatriacyjnej;
- Brak realizacji wyznaczonych zadań przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w obszarach związanych z emigracją;
- Tworzenie statystyk migracyjnych w kontekście zniesienia obowiązku meldunkowego;
- Rozwijanie mechanizmu tzw. uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców, w szczególności zapewnienie skuteczności działań kontrolnych w tym obszarze;
- Rozwijanie systemu szkolenia i naboru wykwalifikowanej kadry do pracy w instytucjach międzynarodowych.

Koncepcja działań w przypadku masowego i nagłego napływu cudzoziemców do Polski

Dokument został ostatecznie przyjęty w dniu 24 stycznia 2014 roku przez dwa ciała doradcze Prezesa Rady Ministrów, tzn. międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji¹⁴ oraz międzyresortowy Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej¹⁵. Dokument ten, tzw. „Koncepcja działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” stanowi zbiór wytycznych i nie ma charakteru prawnie wiążącego. Dokument ten powstał od czerwca 2011 roku w resorcie spraw wewnętrznych przy współpracy Rządowego Centrum Bezpieczeństwa równolegle w toku prac dwóch wskazanych powyższej zespołów, czyli międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji oraz Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej.

Powstały dokument dość szczegółowo opisuje plan działania organów państwa w sytuacji potencjalnego kryzysu migracyjnego na wschodniej granicy Polski, co stanowi rozwinięcie opracowanej przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa standardowej procedury operacyjnej będącej elementem „Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego” przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 6 marca 2012 roku¹⁶.

Wejście w życie ustawy o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 roku

W dniu 1 maja 2014 roku w życie weszły przepisy ustawy o cudzoziemcach uwzględniające szereg ułaźnień dla cudzoziemców chcących zamieszkać na terytorium Polski. Do najważniejszych z nich należy uproszczenie procedury legalizacji pobytu cudzoziemców zamierzających podjąć w Polsce pracę. Zgodnie z uregulowaniami nowej ustawy o cudzoziemcach cudzoziemiec, który chce podjąć na terytorium Polski pracę może w ramach jednej procedury uzyskać zezwolenie na pobyt i pracę. Zgodnie z nową ustawą o cudzoziemcach wydłużono z 2 do 3 lat maksymalny okres, na który będzie mogło być udzielone zezwolenie na pobyt czasowy.

Ponadto cudzoziemiec może złożyć wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy w dogodnym dla siebie momencie przed upływem okresu legalnego pobytu w Polsce. W takiej sytuacji wnioskodawca może zostać w Polsce legalnie do czasu ostatecznego zakończenia postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia mu zezwolenia na pobyt czasowy, a tym samym nie musi wyjeżdżać po upływie okresu ważności posiadanej wizy lub zezwolenia pobytowego. Dotychczas taka możliwość uzależniona była od złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego na co najmniej 45 dni przed upływem ważności posiadanej wizy lub zezwolenia na pobyt.

Procedura udzielania zezwoleń na pobyt została przyśpieszona poprzez skrócenie z 3 miesięcy do 60 dni maksymalnego terminu na przekazanie informacji przez właściwe służby informacyjnej, czy wjazd i pobyt cudzoziemca nie zagraża m.in. bezpieczeństwu albo porządkowi publicznemu. Ponadto opiniowaniu pod kątem ww. okoliczności nie podlegają wnioski o udzielenie zezwolenia pobytowego dotyczące cudzoziemców, którzy nie ukończyli 13 roku życia.

W nowej ustawie o cudzoziemcach odstąpiono od przewidzianego do tej pory obowiązku przedkładania przez wnioskodawcę ubiegającego się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy tytułu prawnego do lokalu, w którym cudzoziemiec zamieszkuje. Zainteresowany jest zobowiązany jedynie wskazać, że ma w Polsce zapewnione miejsce zamieszkania. Przy badaniu posiadania przez cudzoziemca źródła stabilnego i regularnego dochodu organ administracji nie są już obowiązani do badania kosztów zamieszkania cudzoziemca w Polsce, co w zmierzaniu miało w znacznym stopniu odciążać organy administracji

publicznej. Ponadto zrezygnowano z wymagania zgody drugiego z rodziców małoletniego cudzoziemca na złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt.

Największą zmianą w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów regulujących legalizację pobytu cudzoziemców, którzy chcą podjąć w Polsce pracę jest wprowadzenie jednej procedury udzielania zezwolenia na pracę i pobyt. Dotychczas wydawane w odrębnych postępowaniach dwa dokumenty: zezwolenie na pracę oraz zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony zostały zastąpione jednym – zezwoleniem na pobyt czasowy i pracę. Powyższa zmiana znacznie uprościła procedurę legalizacji pobytu cudzoziemców, którzy chcą podjąć w naszym kraju zatrudnienie. Wojewoda w jednym postępowaniu bada czy cudzoziemiec może otrzymać zezwolenie na pobyt oraz sprawdzi, czy pracodawca ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na rynku lokalnym. Kolejnym udogodnieniem dla cudzoziemców jest uprawnienie do czasowego braku zatrudnienia. Cudzoziemiec może przez jeden miesiąc pozostawać bez zatrudnienia, bez zagrożenia automatycznym cofnięciem udzielonego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

Ponadto w nowej ustawie wprowadzono możliwość udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy na okres 1 roku absolwentom polskich uczelni wyższych, poszukujących w Polsce pracy. Powyższe rozwiązanie miało na celu zachęcenie cudzoziemców, którzy ukończyli w Polsce studia do pozostania na polskim rynku pracy. Ponadto powyższe rozwiązanie jest skorelowane z uregulowaniami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. Nr 155 poz. 919 z późn. zm.), które przewiduje możliwość wykonywania pracy bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę przez cudzoziemców będących absolwentami polskich szkół ponadgimnazjalnych, stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich na polskich uczelniach, w instytutach naukowych Polskiej Akademii Nauk lub instytutach badawczych działających na podstawie przepisów o instytutach badawczych.

Przepisy ustawy o cudzoziemcach wprowadziły również możliwość udzielenia zezwolenia na pobyt

14. Zobacz: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/201.Zespol-do-Spraw-Migracji.html>.

15. Zobacz: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/1927.Zespol-do-spraw-Zagospodarowania-Granicy-Panstwowej.html>.

16. <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2012/03/KPZK.pdf>.

czasowy cudzoziemcowi, którego pobyt w Polsce jest niezbędny z uwagi na konieczność poszanowania prawa do życia rodzinnego w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., lub jego wyjazd z Polski naruszałby prawa dziecka określone w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 11), w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu, a cudzoziemiec nie ma możliwości zalegalizowania swojego pobytu w Polsce w innej formie.

Nowa ustawa o cudzoziemcach wprowadziła również rozwiązania pozwalające na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcom polskiego pochodzenia. Przepisy uwzględniają realizację art. 52 ust. 5 Konstytucji, który stanowi, iż osobom, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, przyznane zostało prawo do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. Ponadto wprowadzono możliwość udzielenia zezwolenia na pobyt stały posiadaczom Karty Polaka, którzy chcieliby osiedlić się w Polsce na stałe. Nowa ustawa o cudzoziemcach wprowadziła także możliwość ubiegania się o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE cudzoziemcom przebywającym w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu łączenia rodzin oraz cudzoziemcom objętym ochroną międzynarodową.

Efektom liberalizacji przepisów dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce jest wyraźny wzrost zainteresowania cudzoziemców legalizacją

pobytu w Polsce, a w szczególności zezwoleniami na pobyt na czas nieoznaczony. Od dnia 1 maja do dnia 31 grudnia 2014 r. nastąpił gwałtowny wzrost liczby składanych wniosków na pobyt czasowy (blisko o 50% wniosków więcej niż w analogicznym okresie 2013 r.) oraz pobyt stały (wzrost o blisko 91%). Napływ wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy wynikał również z upływu terminu ważności zezwoleń wydanych beneficjentom akcji regularizacyjnej z 2012 roku oraz z większego zainteresowania dłuższym zezwoleniem ze strony dotychczasowych migrantów cyrkulacyjnych z Ukrainy. Zauważono również dynamiczny wzrost liczby wniosków na zalegalizowanie pobytu składanych przez obywateli Ukrainy (wnioski o zezwolenie na zamieszkanie pobyt czasowy – wzrost o 108,2%, wnioski o zezwolenie na pobyt stały wzrost o 136,2%). Dużym zainteresowaniem cieszyło się również zezwolenie na pobyt czasowy udzielane absolwentom polskich uczelni. Wzrosła także liczba pozytywnych decyzji w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

W tabeli 1. wskazano opublikowane w roku 2014 akty prawne mogące mieć wpływ na sytuację cudzoziemców na terytorium Polski.

Strona polska uczestniczyła też w szeregu inicjatyw, m.in. koordynowała prace Inicjatywy Celowej Procesu Praskiego, współpracując między innymi z Gruzją oraz Ukrainą. Rozszerzając swoje zainteresowania, w dniu 3 marca 2014 r. Polska wspólnie z 9 innymi Państwami Członkowskimi podpisała Wspólną Deklarację Partnerstwa na rzecz mobilności UE – Tunezja. Partnerstwo z Tunezją było pierwszym porozumieniem z krajem regionu Morza Śródziemnego podpisanym przez Polskę.

TABELA 1

Lista przyjętych w roku 2014 aktów administracyjnych odnoszących się do cudzoziemców [wybór]

ZRÓDŁO: opracowanie własne PL KPK ESM w oparciu o Internetowy System Aktów Prawnych [www.isap.sejm.gov.pl, www.dziennikurzedowy.gov.pl oraz www.monitorpolski.gov.pl]

Dz. U. lub M. P. z 2014 roku	Tytuł aktu administracyjnego
Dz. U. z 2014 roku poz. 549	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udostępnienie cudzoziemcowi informacji umieszczonych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany
Dz. U. z 2014 roku poz. 548	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o wydanie decyzji o wydaleniu obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE oraz sposobu odnotowywania w dokumencie podróży wydania decyzji o wydaleniu
Dz. U. z 2014 roku poz. 546	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający
Dz. U. z 2014 roku poz. 541	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wniosków i dokumentów dotyczących prawa pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin
Dz. U. z 2014 roku poz. 540	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wniosków i dokumentów dotyczących prawa stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin
Dz. U. z 2014 roku poz. 535	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydanej cudzoziemcowi, który przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa
Dz. U. z 2014 roku poz. 534	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony
Dz. U. z 2014 roku poz. 533	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru wniosku o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku albo o zastosowanie wobec niego aresztu dla cudzoziemców oraz wzoru wniosku o przedłużenie okresu pobytu cudzoziemca w tym ośrodku albo areszcie
Dz. U. z 2014 roku poz. 532	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca
Dz. U. z 2014 roku poz. 519	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udostępnienie danych przetwarzanych w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców
Dz. U. z 2014 roku poz. 514	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru stempla potwierdzającego przedłużenie okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej o 90 dni
Dz. U. z 2014 roku poz. 513	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zaświadczenia potwierdzającego domniemanie, że cudzoziemiec jest ofiarą handlu ludźmi

Dz. U. lub M. P. z 2014 roku	Tytuł aktu administracyjnego
Dz. U. z 2014 roku poz. 598	Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw
Dz. U. z 2014 roku poz. 597	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie sposobu i trybu sprawowania nadzoru sędziego penitencjarnego nad strzeżonymi ośrodkami i aresztami dla cudzoziemców
Dz. U. z 2014 roku poz. 592	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców
Dz. U. z 2014 roku poz. 589	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie dokumentów wydawanych cudzoziemcom
Dz. U. z 2014 roku poz. 583	Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdawii o ubezpieczeniu społecznym, podpisanej w Warszawie dnia 9 września 2013 r.
Dz. U. z 2014 roku poz. 569	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej
Dz. U. z 2014 roku poz. 568	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały
Dz. U. z 2014 roku poz. 566	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy
Dz. U. z 2014 roku poz. 563	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie opłat pobieranych w Rzeczypospolitej Polskiej od cudzoziemców za wydanie i wymianę dokumentów, które mogą być wydane cudzoziemcom, oraz trybu ich uiszczania
Dz. U. z 2014 roku poz. 566	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie unieważniania i cofania wiz dla cudzoziemców
Dz. U. z 2014 roku poz. 566	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów kart wpisu i wzorów kart zapytania o dane w Systemie Informacyjnym Schengen oraz sposobu ich wypełniania
Dz. U. z 2014 roku poz. 566	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia
Dz. U. z 2014 roku poz. 1063	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie wniosku o wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz sposobu odnotowywania w dokumencie podróży wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu
Dz. U. z 2014 roku poz. 1188	Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw
Dz. U. z 2014 roku poz. 1187	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Karcie Polaka
Dz. U. z 2014 roku poz. 1203	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym

Dz. U. lub M. P. z 2014 roku	Tytuł aktu administracyjnego
Dz. U. z 2014 roku poz. 1329	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu odnotowywania w dokumencie podróży cudzoziemca wydania decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
Dz. U. z 2014 roku poz. 1380	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 września 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców
Dz. U. z 2014 roku poz. 1463	Oświadczenie rządowe z dnia 16 września 2014 r. w sprawie związania Rzeczypospolitej Polskiej Porozumieniem Administracyjnym w sprawie stosowania Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdawii o ubezpieczeniu społecznym, podpisanym w Warszawie dnia 9 września 2013 r.
Dz. U. z 2014 roku poz. 1462	Porozumienie Administracyjne w sprawie stosowania Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdawii o ubezpieczeniu społecznym, podpisane w Warszawie dnia 9 września 2013 r.
Dz. U. z 2014 roku poz. 1461	Oświadczenie rządowe z dnia 16 września 2014 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdawii o ubezpieczeniu społecznym, podpisanej w Warszawie dnia 9 września 2013 r.
Dz. U. z 2014 roku poz. 1460	Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdawii o ubezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie dnia 9 września 2013 r.
Dz. U. z 2014 roku poz. 1561	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia morskich i stałych lotniczych przejść granicznych oraz rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia
Dz. U. z 2014 roku poz. 1943	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 grudnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu rejestracji danych w rejestrze PESEL oraz w rejestrach mieszkańców i rejestrach zamieszkania cudzoziemców
M. P. z 2014 roku poz. 116	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Łotewskiej o wzajemnej reprezentacji wizowej, podpisana w Rydze dnia 13 lutego 2013 r.

3

Migracje legalne oraz mobilność cudzoziemców

3.1 Ogólne trendy w legalizacji pobytu
na terytorium Polski

> 23

3.2 Migracje zarobkowe

> 25

3.3 Migracje studentów

> 29

3.4 Łączenie rodzin

> 31

3.5 Zarządzanie migracjami

> 32

3.0 Migracje legalne oraz mobilność cudzoziemców

Sytuację migracyjną w Polsce zdominował zwiększony napływ obywateli Ukrainy i wejście w życie nowej ustawy o cudzoziemcach. Pomimo faktu, że o udzielenie ochrony międzynarodowej ubiegali się głównie obywatele Rosji (trend charakteryzujący krajowy system uchodźczy od ponad 20 lat), jednak to wzrost liczby obywateli Ukrainy zainteresowanych statusem uchodźcy podlegał stałemu monitoringowi. Należy jednak zauważyć, że wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej stanowiły 7,5% postępowań prowadzonych wobec obywateli Ukrainy. Zdecydowana większość cudzoziemców przybywających do Polski z tego kraju decydowała się na legalizację pobytu umożliwiającą podjęcie pracy (brak takiej możliwości przez pierwsze 6 miesięcy procedury uchodźczej) i samodzielne utrzymanie rodziny. Obywatele Ukrainy, którzy przez wiele lat przebywali w Polsce na

podstawie zezwoleń na pobyt czasowy zdecydowali się na pozostanie w Polsce na stałe, przy czym 84% były to osoby polskiego pochodzenia (2 928 osób, w tym 1 773 posiadało Kartę Polaka).

Wejście w życie nowej ustawy o cudzoziemcach zdecydowanie wpłynęło na wzrost imigracji do Polski, nie tylko z Ukrainy. W 2014 r. wydano ogółem 42,5 tys. zezwoleń na pobyt czasowy (o 10 tys. więcej niż rok wcześniej).

Wskaźniki migracyjne za rok 2014 traktowane są jako potwierdzenie założeń Polityki Migracyjnej Państwa z 2012 r. - częściowo realizowanych w ramach nowej ustawy o cudzoziemcach. Trwają prace nad dalszą liberalizacją prawa imigracyjnego. Najpilniejszą potrzebą - sygnalizowaną przez organy wszystkich szczebli administracji - jest integracja cudzoziemców.

3.1 Ogólne trendy w legalizacji pobytu na terytorium Polski

W 2014 r. odnotowano ogromny wzrost liczby wniosków w sprawach o legalizację pobytu. Wojewodowie przyjęli od cudzoziemców 65 172 wnioski w sprawach o pobyt czasowy, pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE, co oznaczało wzrost liczby wniosków o 34% w stosunku do roku poprzedniego. Jest to w dużym stopniu konsekwencja sytuacji na Ukrainie i wejścia w życie z dniem 1 maja 2014 roku nowej ustawy o cudzoziemcach.

Ponad dwukrotnie więcej osób ubiegało się o zezwolenie na pobyt stały (+104%), o zezwolenie na pobyt czasowy ubiegało się o 60% więcej cudzoziemców niż rok wcześniej, a liczba osób wnioskujących o pobyt rezydenta długoterminowego UE wzrosła

o 9%. Obywatele Ukrainy złożyli 28,9 tys. wniosków w sprawach o legalizację pobytu, co stanowi 44% ogólnej liczby wniosków. Poza Ukrainą, najwięcej wniosków o legalizację pobytu składali obywatele: Wietnamu – 4,9 tys., Chin – 3,7 tys., Białorusi – 3,6 tys. i Rosji – 2,9 tys.

Blisko 44% wniosków legalizacyjnych złożonych w całej Polsce przyjął Wojewoda Mazowiecki (28,6 tys.). Dalsze miejsca pod względem liczby wniosków zajęli kolejno wojewodowie: Małopolski - 6,2 tys., Dolnośląski - 5,9 tys., Wielkopolski - 3,9 tys. i Łódzki - 3,2 tys. Przy czym obywatele Ukrainy złożyli najwięcej pierwszych wniosków legalizacyjnych pobyt w Polsce. Tabela poniżej wskazuje na kraje, których

obywatele w danym roku najczęściej wnioskowali o legalizację pobytu po raz pierwszy [tylko pierwsze wnioski] – tabela 2.

Wojewodowie wydali w sumie 51 101 decyzji pozytywnych w sprawach o legalizację pobytu w Polsce (wzrost o 26% - w stosunku do ubiegłego roku), w tym 41% dla Ukrainy (21,2 tys.). Poza obywatelami Ukrainy najwięcej decyzji pozytywnych otrzymali także obywatele takich państw jak: Wietnam – 4,2 tys., Chiny – 3,2 tys., Białoruś 3,0 tys. i Rosja 2,4 tys. Również 44% z tych decyzji wydał Wojewoda Mazowiecki – 22,3 tys. Następne pozycje zajęli następujący wojewodowie: Małopolski – 5,0 tys., Dolnośląski - 4,4 tys., Wielkopolski - 2,6 tys. i Łódzki – 2,5 tys.

Od momentu wejścia w życie nowych przepisów – czyli od 1 maja 2014 roku widoczny jest zintensyfikowany napływ wniosków, jednakże tak wielki wzrost dotyczy głównie obywateli Ukrainy. Obywatele pozostałych państw składali średnio w badanym okresie 2693 wniosków (17% wzrost od momentu wejścia

w życie ustawy, częściowo może być to efektem złożonych wniosków w ramach programu regularizacyjnego z 2012 roku), podczas gdy obywatele Ukrainy przez 4 miesiące przed wejściem nowych przepisów składali średnio po 1408 wniosków miesięcznie a po wejściu w życie nowej ustawy o cudzoziemcach składano 3111 wniosków miesięcznie, co daje wzrost rzędu 120%. Wydaje się jednak, że jest to efekt trwającego konfliktu na Ukrainie i o związanego z tym szukaniem bezpiecznego miejsca. Przez konflikt na Ukrainie obywatele tego kraju otrzymali bodziec do podjęcia decyzji o emigracji tzw. push factor. Z kolei czynnikiem przyciągającym do Polski były ułatwienia wprowadzone nowymi przepisami ustawy z 2013 roku. Biorąc pod uwagę skalę zjawiska nie wydaje się, że w przypadku obywateli Ukrainy duży wpływ na liczbę obecnie składanych wniosków mają kończące się zezwolenia pobytowe wydane w ramach trzeciej edycji programu regularizacyjnego z 2012 roku, kiedy to wydano 1500 decyzji pozytywnych.

TABELA 2

Kraje pochodzenia cudzoziemców, którzy w latach 2011-2014 złożyli najwięcej pierwszych wniosków legalizujących pobyt na terytorium Polski (5 najliczniejszych w danym roku)

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców

2011	2012	2013	2014
1. Ukraina – 156,086	1. Ukraina – 107,601	1. Ukraina – 171,769	1. Ukraina – 210,402
2. Białoruś – 69,622	2. Białoruś – 23,284	2. Białoruś – 69,958	2. Białoruś – 76,883
3. Rosja – 24,048	3. Mołdowa – 4,711	3. Mołdowa – 6,746	3. Rosja – 13,696
4. Mołdowa – 6,623	4. Turcja – 3,144	4. Turcja – 4,436	4. Wietnam – 9,068
5. Turcja – 3,199	5. Rosja – 2,389	5. Rosja – 3,868	5. Turcja – 5,152

3.2 Migracje zarobkowe

W roku 2014 kontynuowano rozpowszechnianie informacji na temat możliwości zatrudniania cudzoziemców w Polsce za pośrednictwem m.in. dwóch portali:

- **wortal Publicznych Służb Zatrudnienia**
<http://psz.praca.gov.pl/>,
- **Centrum Informacyjne Służb Zatrudnienia**
<http://zielonalinia.gov.pl/default.aspx>.

Ponadto prowadzono prace nad stworzeniem nowych zaleceń metodycznych prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy.

- W związku z wejściem w życie z dniem 1 maja 2014 roku ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach prowadzono prace nad dostosowaniem przepisów w zakresie zasad zatrudniania cudzoziemców, w tym nad projektem zmiany rozporządzenia w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca [projekt jest na etapie końcowych prac legislacyjnych] oraz nowelizacją ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W 2014 roku wprowadzono m.in.
- dookreślenie zadań związanych z podejmowaniem przez cudzoziemców pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozszerzenie zakresu przetwarzanych informacji o dane cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
 - obowiązek powiatowego urzędu pracy, aby udzielając bezrobotnemu pomocy ustalał profil pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy.

W styczniu 2014 roku weszło w życie rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę z dnia 28 listopada 2013 r. (Dz. U z 2013 r., Poz.1507), w związku z czym także obywatele Republiki Armenii obok obywateli Białorusi, Gruzji, Rosji, Mołdowy i Ukrainy mogą podejmować pracę w Polsce przez 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 bez zezwolenia – pod warunkiem posiadania zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy

oświadczenia podmiotu powierzającego pracę.

Z dniem 1 maja 2014 roku weszła w życie ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, która wprowadziła szereg rozwiązań ułatwiających cudzoziemcom uzyskiwanie zezwoleń na pobyt, a więc również zamierzających wykonywać/wykonywujących pracę w Polsce. Do podstawowych ułatwień dla wszystkich kategorii cudzoziemców należy zaliczyć:

- Wydłużenie z 2 do 3 lat maksymalnego okresu ważności zezwoleń na pobyt czasowy na terytorium Polski.
Powyższe rozwiązanie ma na celu zmniejszenie częstotliwości ubiegania się przez cudzoziemców o kolejne zezwolenia na pobyt czasowy oraz ponoszenia przez nich kosztów i opłat z tym związanych. Cudzoziemcy rzadziej będą poddawali się procedurze uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy, co powinno również stanowić obciążenie pracy organów administracji publicznej, zajmujących się udzielaniem tych zezwoleń.
- Dogodny dla cudzoziemców termin do złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium Polski oraz możliwość pozostania w Polsce do czasu ostatecznego rozpatrzenia wniosku, pod warunkiem że wniosek ten został złożony w trakcie legalnego pobytu cudzoziemca na terytorium Polski. Powyższe rozwiązanie nie naraża cudzoziemców na niedogodności związane z koniecznością opuszczenia Polski przed upływem okresu uprawniającego ich do pobytu w naszym kraju oraz koniecznością uzyskania wizy w celu ponownego wjazdu.
- Przyspieszenie procedury udzielania zezwoleń na pobyt poprzez skrócenie maksymalnego okresu, jaki mają właściwe służby na zaopiniowanie wniosku cudzoziemca pod względem zagrożenia z jego strony dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto opiniowaniu pod kątem ww. okoliczności nie podlegają wnioski o udzielenie zezwolenia pobytowego dotyczące cudzoziemców, którzy nie ukończyli 13 roku życia.
- Odbiurokratyzowanie procedury poprzez zmniejszenie liczby wymaganych od cudzoziemców dokumentów. Podczas badania posiadania przez cudzoziemca stabilnego i regularnego źródła

dochodu nie jest już wymagane, aby cudzoziemiec udokumentował ponoszone koszty zamieszkania.

- Wprowadzenie jednolitego zezwolenia na pracę i pobyt w Polsce.

W nowej ustawie o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 roku przewidziano wprowadzenie jasnych kryteriów korzystności działalności gospodarczej, w związku z której prowadzeniem na terytorium Polski cudzoziemcy ubiegają się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Przyjęte rozwiązanie przewiduje, że w toku prowadzonego postępowania o udzielenie ww. zezwolenia, wojewoda będzie badał, czy prowadzona przez cudzoziemca działalność gospodarcza jest korzystna dla gospodarki narodowej poprzez osiągnięcie wymaganego przepisami prawa poziomu dochodu lub zatrudnianie wymaganej liczby pracowników, albo poprzez wykazanie posiadania środków lub też prowadzenia działań pozwalających na spełnienie w przyszłości tych warunków – w szczególności przez prowadzenie działalności przyczyniającej się do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia miejsc pracy.

Nowe przepisy przewidują ponadto, że cudzoziemiec, który pełni funkcję w zarządzie spółki akcyjnej lub z.o.o., której udziały lub akcje posiada, uzyska zezwolenie na pobyt czasowy, które jednocześnie będzie uprawniało do wykonywania pracy. Dotychczas w takiej sytuacji wydawane dwa dokumenty [zezwolenie na pracę i zezwolenie pobytowe] zostaną zastąpione jednym.

3.2a Zezwolenia na pracę

Ustawą z dnia 13 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, która weszła w życie z dniem 1 maja 2014 roku dokonano zmian w nazewnictwie zezwoleń pobytowych (zezwolenie na pobyt czasowy zamiast zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz zezwolenie na pobyt stały zamiast zezwolenia na osiedlenie się) oraz wprowadzono zezwolenie na pobyt czasowy

Ponadto z dniem 1 maja 2014 roku fakt posiadania Karty Polaka stał się samodzielną podstawą do uzyskania zezwolenia na pobyt stały, ułatwiając tym samym drogę do uzyskania polskiego obywatelstwa tym z jej posiadaczy, którzy zdecydują się na podjęcie takiej decyzji. Karta Polaka stanowi obecnie podstawę do uzyskania zezwolenia na pobyt stały, a po okresie trzech lat możliwe jest uzyskanie obywatelstwa polskiego. Podobnie jak w roku 2013, również w kolejnym roku wydano blisko 24 tys. Karta Polaka, głównie obywatelom Białorusi i Ukrainy.

W dniu 1 grudnia 2014 roku weszło w życie porozumienie w sprawie programu wymiany kulturalno-edukacyjnej dla osób młodych [Program „Pracuj i Zwiedzaj” z Tajwanem]. Program skierowany jest do osób w wieku od 18 do 30 lat i polega na umożliwieniu osobom zainteresowanych poznaniem kultury i stylu życia mieszkańców Tajwanu połączenia wypoczynku z pracą. Roczny limit uczestników wynosi 200 osób dla każdej ze stron porozumienia. Czas pobytu to 12 miesięcy, a okres przeznaczony na naukę nie może przekroczyć 6 miesięcy, podobnie jak okres świadczenia pracy. Uczestnicy programu są zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę [może mieć ona jednak wyłącznie charakter tymczasowy]. W dniu 1 sierpnia 2014 w życie weszło natomiast porozumienie w sprawie programu „Pracuj i Zwiedzaj” z Australią. W chwili obecnej Polska jest więc stroną trzech umów programu „Pracuj i Zwiedzaj”, z Nową Zelandią, Australią oraz z Tajwanem¹⁷.

i pracę (pełniące funkcję zezwolenia na pobyt czasowy i zezwolenia na pracę).

Objęcie niektórych grup cudzoziemców częścią przepisów ustawy o promocji i instytucjach rynku pracy z 2004 roku było konieczne przede wszystkim ze względu na wymogi określone prawem unijnym, w szczególności dyrektywami 2004/38/WE,

2005/71/WE, 2009/50/WE i 2011/98/UE. Od 2014 roku możliwość korzystania z ww. świadczeń zyskali w szczególności:

- cudzoziemcy będący członkami rodziny obywateli państw członkowskich UE oraz Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii;
- cudzoziemcy posiadający zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (udzielone na podstawie art. 127 ustawy o cudzoziemcach);
- cudzoziemcy posiadający zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych, udzielone w związku z umową o przyjęciu cudzoziemca w celu realizacji projektu badawczego zawartą z polską jednostką naukową (na podstawie art. 151 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach);
- cudzoziemcy posiadający zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych, udzielone w związku z umową o przyjęciu cudzoziemca w celu realizacji projektu badawczego zawartą z właściwą jednostką naukową innego państwa członkowskiego UE, przewidującą przeprowadzenie badań naukowych lub

prac rozwojowych także na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (na podstawie art. 151 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach).

Wszystkie te osoby od 1 maja 2014 r. miały zostać zarejestrowane jako bezrobotni lub poszukujący pracy, o ile spełniają warunki określone w ustawie o promocji instytucji rynku pracy. W 2014 r. wydano ogółem 43 663 zezwoleń¹⁸ na pracę cudzoziemca, co stanowi prawie 12% wzrost w stosunku do roku 2013 – tabela 3.

Najczęściej pracę na podstawie zezwoleń podejmowali w Polsce obywatele: Ukrainy (60,27 %), w dalszej kolejności obywatele Wietnamu (5,43%), Chin (4,88%) i Białorusi (4,20%) – tabela 4. W 2014 r. najwięcej zezwoleń na pracę cudzoziemców wydano dla w związku z pracą w budownictwie, handlu hurtowym i detalicznym oraz dla sektorów gospodarstwa domowe zatrudniające cudzoziemców i transport i gospodarka magazynowa. W przypadku zezwoleń w 2014 r. szczególnie widoczny jest wzrost zapotrzebowania na pracę cudzoziemców w sektorze budownictwa - po znaczącym spadku w 2013 r..

3.2b Funkcjonowanie systemu oświadczeniowego

W 2014 r. znacząco wrosła (wzrost o 64,42% w stosunku do zeszłego roku) skala zatrudnienia cudzoziemców w Polsce w ramach tzw. procedury uproszczonej. Pod względem liczby zarejestrowanych oświadczeń rok 2014 był do tej poru rekordowym – tabela 5.

Ponad 96% zarejestrowanych w 2014 r. oświadczeń dotyczyło obywateli Ukrainy. Z dniem 1 stycznia 2014 roku do grupy pięciu państw trzecich, będących dotychczasowymi beneficjentami procedury uproszczonej dołączyła Armenia. Jak wynika ze statystyk, udział oświadczeń rejestrowanych dla obywateli tego kraju w ogólnej licznie oświadczeń był marginalny – tabela 6.

Nie zaobserwowano znaczących zmian w strukturze sektorowej rejestrowanych oświadczeń względem 2013 r. Dominującą sekcją PKD w przypadku rejestrowanych oświadczeń w 2014 r. było rolnictwo, podobnie jak latach poprzednich (46 %), a następnie budownictwo (14%) i przetwórstwo przemysłowe (11%). Wśród rejestrowanych w 2014 r. oświadczeń można zaobserwować stosunkowo znaczący wzrost udziału przetwórstwa przemysłowego.

W celu poprawy skuteczności funkcjonowania systemu oświadczeniowego w 2014 roku rozpoczęto prace nad projektem zmiany rozporządzenia wydanego na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i insty-

17. Więcej na stronie <http://www.mpips.gov.pl/praca/program-zwiezdaj-i-pracuj/>.

18. Dane statystyczne dot. zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi za lata 2008 – I poł. 2014 r. są dostępne na stronie MPiPS: <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>. Należy pamiętać, że w rzeczywistości liczba cudzoziemców, którzy podjęli pracę w Polsce na podstawie zezwoleń lub oświadczeń

jest niższa (dotyczy to szczególnie oświadczeń), z przyczyn takich, jak np.: rezygnacja cudzoziemca z przyjazdu do Polski, odmowa wydania wizy przez konsula, rejestracja więcej niż 1 oświadczenia lub wydanie więcej niż 1 zezwolenia na 1 cudzoziemca czy niestawienie się cudzoziemca w miejscu pracy.

TABELA 3

Liczba wydanych zezwoleń na pracę w latach 2010-2014

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych resortu pracy i polityki społecznej

lata	liczba wydanych zezwoleń	zmiana (%) w stosunku do roku poprzedniego
2010	36 622	24,82%
2011	40 808	11,43%
2012	39 144	-4,08%
2013	39 078	-0,17%
2014	43 663	11,73%

TABELA 4

Liczba wydanych zezwoleń na pracę, według kraju pochodzenia cudzoziemców w roku 2014

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych resortu pracy i polityki społecznej

Państwo pochodzenia	2014 rok	Państwo pochodzenia	2014 rok
Ukraina	26 315	Mołdawia	1 027
Wietnam	2 369	Turcja	689
Chiny	2 133	Rosja	654
Białoruś	1 834	Serbia	613
Indie	1 242	Inne	5 727
Uzbekistan	1 060	Ogółem	43 663

TABELA 5

Liczba zarejestrowanych oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom w latach 2010-2014

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych resortu pracy i polityki społecznej

lata	liczba oświadczeń	zmiana (%) w stosunku do roku poprzedniego
2010	180 073	-4,43%
2011	259 777	44,26%
2012	243 736	-6,17%
2013	235 616	-3,3%
2014	387 398	64,42%

tuczach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149) w zakresie oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, rejestrowanych przez powiatowe urzędy pracy. Przewiduje się doprecyzowanie przepisu, tak by nie budziło wątpliwości, że okolicznością uzasadniającą zwolnienie z wymogu posiadania zezwolenia na pracę jest oświadczenie określające rzeczywiste warunki pracy cudzoziemca. Planowane wejście w życie nowego rozporządzenia – 1 maj 2015 r.

Plan wdrażania dla dokumentu programowego „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przewiduje również działania zmierzające do uszczelnienia systemu oświadczeń i określenia skali rzeczywistej liczby pracujących cudzoziemców (m.in.

wprowadzenie obowiązku informacyjnego dla pracodawców o podjęciu, przerwaniu, lub niepodjęciu pracy przez cudzoziemca). Prace nad wprowadzeniem tych zmian będą toczone jednocześnie z pracami nad implementacją tzw. dyrektywy sezonowej. W kolejnych latach kontynuowane będą prace nad doskonaleniem elektronicznej ogólnopolskiej bazy oświadczeń i zezwoleń, a w dalszej kolejności nad udostępnianiem jej służbom kontrolnym. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej planuje także stworzenie narzędzia cyklicznie monitorującego funkcjonowanie systemu oświadczeń, co będzie pomocne w projektowaniu przyszłych rozwiązań dotyczących podejmowania pracy krótkoterminowej w Polsce.

3.2c Migranci zarobkowi z Ukrainy w 2014 r.

Liczba obywateli Ukrainy przebywających i pracujących w Polsce rosła w ostatnich kilku lat, a szczególnie dynamiczny wzrost miał miejsce w 2014 r., co należy wiązać m.in. z wydarzeniami na Ukrainie (a także ich konsekwencjami gospodarczymi: gwałtownym spadkiem PKB, inflacją i spadkiem realnych dochodów, w porównaniu do Polski).

Większość obywateli UA pracujących w Polsce korzysta z tzw. procedury uproszczonej, ale należy zauważyć także znaczny wzrost w liczbie wydawanych zezwoleń na pracę. Największa liczba obywateli UA pracuje w sektorach takich jak rolnictwo, budownictwo, transport, handel, przetwórstwo przemysłowe czy prace domowe, najczęściej w zawodach nie wymagających kwalifikacji, ale także jako wykwalifikowani pracownicy fizyczni. W przypadku oświadczeń najbardziej popularny w 2014 r. był sektor rolniczy (46%), budownictwo (14%), przetwórstwo przemysłowe

(11%). W przypadku zezwoleń gospodarstwa domowe (20,5%), budownictwo (19%), transport i gospodarka magazynowa (10%) oraz handel (9%).

W latach 2008 -2014 liczba wydawanych zezwoleń dla obywateli Ukrainy wzrosła z ok. 6,3 tys. do 26,4 tys. (wzrost o 316%), zaś liczba rejestrowanych oświadczeń wzrosła z prawie 143 tys. do prawie 373 tys. (wzrost o 161%). Szczególnie duży wzrost odnotowano w roku 2014 – liczba zezwoleń w porównaniu do 2013 r. wzrosła o 30% zaś oświadczeń o 71% (były to wyraźnie wyższe wzrosty niż przeciętne dla ogółu zezwoleń i oświadczeń). O ile udział obywateli Ukrainy w ogóle rejestrowanych oświadczeń od początku ich funkcjonowania przekraczał 90% (91% w 2008 r. i ponad 96% w 2014 r.), o tyle charakterystyczny jest wzrost udziału obywateli Ukrainy w ogóle wydanych zezwoleń (ok. 30% w 2008 r. i ok. 60% w 2014 r.) – wykres 1., tabela 7.

3.3 Migracje studentów

Ułatwienia w zakresie przyjmowania studentów i pracowników naukowych przewidziane zostały m.in. przez szczególne ułatwienia proceduralne wprowadzone wraz z wejściem w życie w maju 2014 roku nowej ustawy o cudzoziemcach z 2013 roku. Przyjęte przepisy przewidywały m.in.:

- **Wydłużenie okresu ważności zezwoleń.** Pierwsze

zezwolenie na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach jest udzielone na okres 15 miesięcy. Kolejne zezwolenie na pobyt czasowy może być udzielone maksymalnie na 3 lata [do dnia 1 maja 2014 roku zezwolenie to każdorazowo mogło być udzielone na maksymalny okres 1 roku]. Dogodny dla cudzoziemców przebywających

w Polsce legalnie termin do złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium Polski oraz możliwość pozostania w Polsce do czasu ostatecznego rozpatrzenia wniosku, pod warunkiem że wniosek ten został złożony w trakcie legalnego pobytu cudzoziemca na terytorium Polski.

- **Cudzoziemiec mógł udokumentować, iż będzie posiadał wystarczające środki finansowe** na pokrycie kosztów utrzymania, powrotu i kosztów studiów również poprzez wykazanie, że będzie posiadał regularne co miesięczne dochody przez okres pobytu w Polsce [cudzoziemiec może przykładowo udokumentować, iż co miesiąc rodzice przysyłają mu środki na pobyt; wcześniej musiał udokumentować z góry, iż posiada środki finansowe na cały okres pobyt w Polsce]. Wojewoda miał możliwość odmówić kolejnego zezwolenia na zasadzie uznania administracyjnego, jeżeli cudzoziemiec nie zaliczył roku studiów w określonym terminie [wcześniej był do tego zobowiązany].
- Po wejściu w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach **osoby będące absolwentami polskich uczelni miały możliwość uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy** w celu poszukiwania w Polsce pracy. Zezwolenie może zostać udzielone na okres roku.
- **Możliwość udzielania zezwolenia na pobyt czasowy** w celu kształcenia się na studiach również w celu odbywania kursu przygotowawczego do podjęcia studiów wyższych w języku polskim. Zezwolenia w tym celu udziela się na okres trwania kursu przygotowawczego przedłużony o 3 miesiące.
- Od 2014 roku ustawa o cudzoziemcach wskazywała także obowiązek uwzględniania przez organ prowadzący postępowanie w sprawie **udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia w związku**

z odbywaniem studiów w Polsce terminu rozpoczęcia nauki na studiach przez studentów uczestniczących w programach Unii Europejskiej wzmacniających mobilność do Unii Europejskiej jako obszaru docelowego lub w obrębie Unii Europejskiej.

We wrześniu 2014 roku Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego podpisała porozumienie o współpracy w nauce i szkolnictwie wyższym z Sułtanem Omanu. Na podstawie ww. porozumienia możliwa będzie wymiana studentów i pracowników naukowych, prowadzenie wspólnych projektów badawczych i organizowanie konferencji naukowych. Polska pomoże też Omanowi podnosić kwalifikacje wykładowców akademickich z tamtejszych uczelni.

Z uwagi na rosnące zainteresowanie studentów z państw Partnerstwa Wschodniego nauką w Polsce w roku 2014 promowano udział studentów w nowym programie stypendialnym im. Stefana Banacha oraz specjalnym programie stypendialnym „Polski Erasmus dla Ukrainy”, dzięki któremu Polska chce wesprzeć budowanie demokratycznych instytucji i rozwój kapitału społecznego na Ukrainie. Program zakładał przyznanie w roku 2014 - 100 stypendiów dla obywateli Ukrainy. W 2015 roku Polska przyzna kolejne 450. Oferta stypendialna skierowana jest dla mieszkańców całej Ukrainy, jednak pierwszeństwo będą miały wnioski osób z terenów objętych działaniami wojennymi, które straciły źródło utrzymania [w tym głównie osób w obwodach ługańskim i donieckim oraz na Krymie]¹⁹.

W styczniu 2014 roku uchwałą Rady Ministrów nr 12/2014 zatwierdzono polsko-filipińskie memorandum o porozumieniu w sprawie współpracy w dziedzinie szkolnictwa wyższego. Porozumienie zostało podpisane w Manili, w listopadzie 2013 roku.

połączenia z rodziną. Odnosnie zapisów nowej ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach przepisy dotyczące zezwolenia na pobyt czasowy

3.4 Łączenie rodzin

W 2014 roku nie wprowadzono zmian w zakresie warunków przyjmowania cudzoziemców przyjeżdżających lub przebywających w Polsce w celu

19. Więcej na <https://emn.gov.pl/esm/aktualnosci/11915,Nowy-program-stypendialny-dla-studentow-z-Ukrainy.html>.

TABELA 6

Udział oświadczeń rejestrowanych dla obywateli danego kraju w ogólnej liczbie oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia obywatela państwa trzeciego

ŹRÓDŁO: opracowanie ESM na podstawie danych resortu pracy i polityki społecznej

Lata	OBYWATELSTWO					
	Białoruś	Rosja	Ukraina	Mołdowa	Gruzja	Armenia
2010	2,01%	0,33%	94,12%	3,28%	0,25%	X
2011	1,68%	0,37%	92,25%	5,01%	0,68%	X
2012	3,13%	0,67%	91,77%	3,87%	0,57%	X
2013	2,20%	0,53%	92,34%	3,93%	0,99%	X
2014	1,04%	0,32%	96,27%	1,63%	0,54%	0,20%

WYKRES 1

Liczba wydanych zezwoleń na pracę oraz liczba zarejestrowanych oświadczeń pracodawców o zatrudnieniu obywateli Ukrainy w latach 2008-2014

ŹRÓDŁO: opracowanie ESM na podstawie danych resortu pracy i polityki społecznej

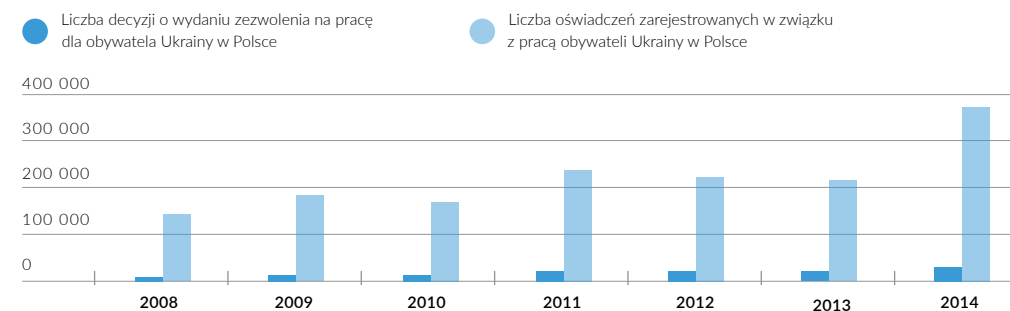


TABELA 7

Liczba wydanych zezwoleń na pracę oraz liczba zarejestrowanych oświadczeń pracodawców o zatrudnieniu obywateli Ukrainy w latach 2008-2014

ŹRÓDŁO: opracowanie ESM na podstawie danych resortu pracy i polityki społecznej

Rok	Liczba decyzji o wydaniu zezwolenia na pracę dla obywatela Ukrainy w Polsce	Liczba oświadczeń zarejestrowanych w związku z pracą obywateli Ukrainy w Polsce
2008	6 321	142 960
2009	10 200	180 133
2010	12 894	169 490
2011	18 669	239 646
2012	20 295	223 671
2013	20 216	217 571
2014	26 315	372 946

w celu połączenia z rodziną pozostały w niezmiennym kształcie w stosunku do dotychczas obowiązujących regulacji. Ustawa przewidywała preferencyjne zasady łączenia rodzin w stosunku do cudzoziemców będących członkami rodziny obywatela państwa trzeciego, który przyjechał do Polski w celu realizacji projektu badawczego.

Należy wskazać, że Polskie prawo nie uzależnia prawa do połączenia z rodziną od zdolności danego członka rodziny do integracji, np. od znajomości

języka danego kraju, poziomu wykształcenia, doświadczenia zawodowego. Nie uzależnia się również prawa cudzoziemca do łączenia rodzin od możliwości danego państwa w zakresie przyjmowania cudzoziemców. W trakcie prowadzonych postępowań przestrzegane są w pełni prawa człowieka i zapewniane są gwarancje proceduralne [w tym pisemne informowanie o wydanej decyzji, wskazanie podstaw prawnych i faktycznych oraz wskazanie na przysługujące środki zaskarżenia].

3.5 Zarządzanie migracjami

W roku 2014 na poziomie resortu spraw wewnętrznych i jednostek podległych prowadzono rozmowy w sprawie opracowania i przyjęcia planów działań w sytuacji nagłego i masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Plany działań w tej materii zostały przyjęte przez Ministra Spraw Wewnętrznych w styczniu i marcu 2014 roku. Dokumenty określają: harmonogram podejmowanych działań, podmioty odpowiedzialne za ich realizację, zaangażowane zasoby oraz koszty wobec cudzoziemców bądź ludności polskiej w ramach organizacji dobrowolnych powrotów.

Przedstawione powyżej procedury dotyczą masowego napływu cudzoziemców i mają zostać wdrożone w przypadku braku możliwości wykonywania przez np. Straż Graniczną zadań służbowych związanych z prowadzeniem odprawy granicznej, przyjmowaniem wniosków o nadanie statusu uchodźcy, zabezpieczeniem granicy zielonej przed nielegalnym przekroczeniem realizowanych tylko i wyłącznie siłami placówek Straży Granicznej odpowiedzialnych za dany odcinek granicy państwowej. Dotychczas taka sytuacja nie miała miejsca, w związku z powyższym ocena skuteczności przyjętych w planach działań rozwiązań nie może zostać poddana praktycznej ocenie.

Jednocześnie w roku 2014 brano pod uwagę możliwość wystąpienia sytuacji nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców, którzy składaliby wniosek o nadanie status uchodźcy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec takiego scenariusza Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców podjął działania mające na celu odpowiednie przygotowanie Urzędu do Spraw Cudzoziemców do zapewnienia

pomocy socjalnej wnioskodawcom oraz sprawnego prowadzenia postępowań w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. Do działań tych należały także:

- Weryfikacja danych dotyczących potencjalnych obiektów mogących służyć jako ośrodki dla cudzoziemców w przypadku masowego napływu cudzoziemców do Polski. Precyzyjne określenie warunków logistycznych, jakie musi spełniać każdy obiekt zostały zawarte w opracowanej Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia na zakwaterowanie i wyżywienie cudzoziemców, która była wykorzystywana w procesie weryfikacji. Dane obiektów były pozyskiwane w ramach działań własnych Urzędu do Spraw Cudzoziemców [kontakt z obecnymi podmiotami prowadzącymi ośrodki, Polską Izbą Hotelarstwa, Izbą Gospodarczą Hotelarstwa Polskiego czy bezpośrednio z hotelami], a także przekazywane do Urzędu do Spraw Cudzoziemców między innymi przez Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich wszystkich województw, MONAR, Polski Czerwony Krzyż. W wyniku podjętych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców działań zweryfikowano dane kilkuset obiektów, w wyniku których na chwilę obecną w bazie danych obiektów mogących być przeznaczonych na ośrodki dla cudzoziemców znajduje się ponad 170 obiektów, w których można zakwaterować ponad 28 tysięcy osób.
- Prowadzenie konsultacji z przedstawicielami Czerwonego Krzyża oraz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców.
- Opracowanie w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców wewnętrznych planów działania w sytuacji kryzysowej, tzn. „Planu działania Urzędu do Spraw

Cudzoziemców w przypadku masowego napływu migrantów z Ukrainy” oraz „Planu działania Departamentu Pomocy Socjalnej Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przypadku dużego napływu cudzoziemców do Polski”.

- Wykonano analizę możliwości uruchomienia tymczasowego obozowiska na terenie lotniska w Białej-Podlaskiej. Ustalono, iż w przypadku dużego napływu cudzoziemców [powyżej 100 osób dziennie] istnieje możliwość zorganizowania obozowiska [dla kilku tysięcy osób] wyposażonego w kontenery lub namioty wojskowe.
- Na bieżąco prowadzona jest gospodarka magazynowa, mająca na celu bieżące zabezpieczenie potrzeb kwaterunkowych w ośrodkach dla cudzoziemców.
- Utrzymywany jest kontakt z firmami mogącymi zrealizować działania polegające na kompleksowym przygotowaniu obozowiska oraz firmami,

3.5a Zarządzanie strefą Schengen

Istotnym wyzwaniem efektywnego zarządzania strefą Schengen była kwestia stosowania od dnia 18 października 2013 roku przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 562/2006 z 15 marca 2006 roku ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), konwencję wykonawczą do układu z Schengen, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95

3.5b Mały ruch graniczny [MRG]

W ocenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych rozwiązania wprowadzone na mocy postanowień umowy o zasadach małego ruchu granicznego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy sprawdziły się w praktyce, a samo porozumienie okazało się skutecznym narzędziem w realizacji ułatwień i aktywizacji ruchu osobowego pomiędzy Polską a Ukrainą. Przypadki naruszeń umowy miały charakter wyłącznie incydentalny. Również zawarcie podobnej umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyj-

które wynajmują kontenery do ewentualnego zakwaterowania osób [na około 1000 osób].

- Utrzymywany jest kontakt z firmami transportowymi, w celu zebrania danych o możliwościach organizacji transportu na wypadek masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
- Ponadto, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców podpisał porozumienie z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa zobowiązujący obie strony do udostępniania danych statystycznych, analiz, ocen i prognoz, wzajemne informowanie o zasobach, w szczególności logistycznych i kwaterunkowych, możliwych do wykorzystania w sytuacjach nadzwyczajnych, a także informacji o zdarzeniach mogących skutkować wystąpieniem sytuacji kryzysowych.

i (WE) nr 539/2001 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 i (WE) nr 810/2009, w zakresie dotyczącym sposobu obliczenia dozwolonego okresu pobytu na terytorium Schengen w ramach pobytu krótkoterminowego. Rok 2014 był zatem pierwszym pełnym rokiem obowiązywania ww. przepisów, a ewentualne powstające w toku bieżącej praktyki wątpliwości były w roku 2014 wyjaśniane m.in. podczas tzw. wizyt monitorujących, wdrażania algorytmów wspomagających, a także odpowiednich wytycznych.

skiej o zasadach małego ruchu granicznego pozwoliło na istotne zwiększenie ruchu osobowego pomiędzy nadgranicznymi regionami Polski i Obwodu Kaliningradzkiego. W czasie trwania 2014 roku trwały przygotowania do zawarcia protokołów zmieniających umowy, które uwzględniają orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-254/11 Shomodi. W przypadku umowy z Ukrainą powyższe skoryguje listę miejscowości po stronie ukraińskiej objętych umową oraz zmieni wysokość opłat za przyjęcie wniosku – tabela 8.

TABELA 8

Liczba złożonych wniosków o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG oraz liczba wydanych zezwoleń w roku 2014

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych

	liczba złożonych wniosków	liczba wydanych zezwoleń w ramach MRG	liczba odmów wydania zezwolenia MRG
ogółem	119 627	99 039	177
w tym:			
Ukraina	46 766	45 171	157
Obwód Kaliningradzki	72 861	53 868	20

TABELA 9

Liczba wiz krajowych oraz Schengen wydanych w roku 2014

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych

	wizy Schengen	wizy krajowe
wizy wydane przez konsulów RP	1 125 520	385 382
wizy wydane na terytorium Polski przez wojewodów	2 762	290
wizy ogółem	1 128 282	294 915

TABELA 10

Liczba wiz jednolitych krótkoterminowych wydanych w latach 2011-2014

źródło: opracowanie ESM w oparciu o dane DG Home and Migration

	2011	2012	2013	2014
Liczba wydanych wiz jednolitych krótkoterminowych	912 988	1 091 395	1 126 150	1 125 520

WYKRES 2

Liczba wniosków o wydanie jednolitej wizy w Polsce na tle ogólnej liczby wniosków o wydanie jednolitej wizy w całej UE

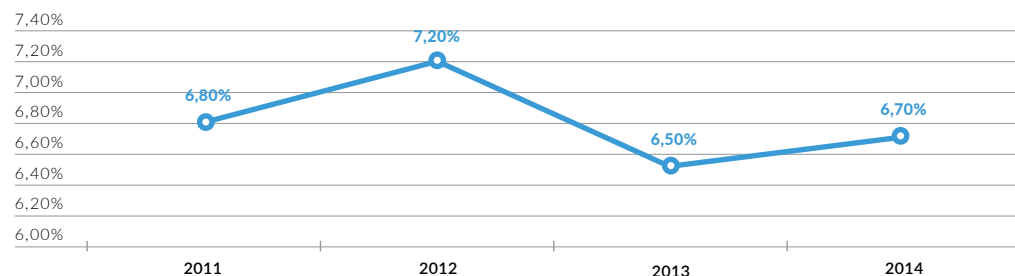


TABELA 11

Lista państw trzecich, których obywatele najczęściej składali wnioski o wydanie wizy w latach 2011-2014

źródło: opracowanie ESM w oparciu o dane DG Home and Migration

2011		2012		2013		2014	
Kraj	Liczba osób	Kraj	Liczba osób	Kraj	Liczba osób	Kraj	Liczba osób
Ukraina	379 214	Ukraina	455 526	Ukraina	538 181	Ukraina	566 976
Białoruś	244 770	Białoruś	292 860	Białoruś	272 172	Białoruś	323 707
Rosja	212 270	Rosja	262 636	Rosja	227 114	Rosja	147 118
Chiny	10 746	Kazachstan	13 209	Chiny	13 107	Chiny	14 160
Turcja	7 414	Chiny	12 345	Kazachstan	12 827	Kazachstan	7 941

TABELA 12

Nowe porozumienia w zakresie reprezentacji wizowej z roku 2014

źródło: opracowanie ESM w oparciu o dane DG Home and Migration

Państwo z którym podpisano porozumienie o przedstawicielstwie wizowym w roku 2014	Państwo działające w charakterze przedstawiciela w roku 2014
Republika Czeska Erywań [Armenia]	Republika Czeska Ulan Bator [Mongolia]
Konfederacja Szwajcarska Erywań [Armenia]	Konfederacja Szwajcarska Antananarywa [Madagaskar] Biszkek [Kirgistan] Katmandu [Nepal] Kolombo [Sri Lanka] Quito [Ekwador] San Jose [Kostaryka]
Królestwo Niderlandów Bez zmian w roku 2014	Królestwo Niderlandów Maskat [Oman] Kolombo [Sri Lanka] – zaprzestano w dniu 30 września 2014 roku
Republika Łotewska Irbil [Irak] Kanton [Chiny] Kurytyba [Brazylia] Sao Paulo [Brazylia] – zaprzestano w roku 2014	Republika Łotewska Bez zmian w roku 2014

3.5c Polityka wizowa

Do końca 2014 roku urzędy konsularne wydały 1 513 954 wizy, z czego 26% stanowiły wizy krajowe [385 382 wydanych wiz], a 74% wizy Schengen [1 107 193 wydane wizy]. Wizy wydawane w trybie VIS [czyli z uwzględnieniem drugiej cechy biometrycznej – odcisków linii papilarnych] stanowiły 3,21% wydanych wiz jednolitych – tabela 9.

Można zauważyć stabilną i wzrostową tendencję wnioskowania o wydanie Polskiej wizy. W latach 2009-2014 nastąpił blisko 20% wzrost liczby wydanych wiz jednolitych – tabela 10. Jednocześnie liczba wniosków o wydanie wizy jednolitej w Polsce stanowi około 7% ogólnej liczby wniosków w tej sprawie – wykres 2.

Do państw trzecich z których najczęściej składane były wnioski o wydanie wizy należała Ukraina, Białoruś i Rosja – tabela 11.

Jednocześnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych koncentrowało się na rozszerzeniu sieci Punktów Przyjmowania Wniosków Wizowych w ramach outsourcingu w krajach, w których obserwowane było największe zainteresowanie uzyskaniem polskich wiz [Rosja z Okręgiem Kaliningradzkim, Ukraina, Turcja]. Rozważana było także możliwość rozszerzenia współpracy z innymi państwami strefy Schengen w ramach outsourcingu, w innych krajach trzecich.

W roku 2014 Ministerstwo Spraw Zagranicznych kontynuowało wdrażanie wizowego systemu informacyjnego [VIS] w kolejnych polskich placówkach [region 12-16].

W ramach lokalnej współpracy Schengen polscy konsulowie współpracowali ze swoimi odpowiednikami z pozostałych państw strefy Schengen w zakresie ujednoczenia praktyk stosowanych przy udzielaniu wiz, opracowywania wspólnych list wiarygodnych dokumentów uzupełniających, itd. – tabela 12.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie prowadziło przygotowań do tworzenia wspólnych centrów przyjmowania wniosków wizowych z uwagi na nieproporcjonalność kosztów, jakie w przypadku Polski należałoby ponieść. Wzmacniana jest natomiast współpraca z państwami członkowskimi w ramach reprezentacji wizowej. I tak np. w dniu 1 października 2014 roku, w związku z wejściem w życie zmienionego porozumienia wykonawczego do umowy między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a radą Federalną Konfederacji Szwajcarskiej o wzajemnej reprezentacji w procesie rozpatrywania wniosków i wydawania wiz, podpisanej w Warszawie 27 stycznia 2014 roku, Ambasada Konfederacji Szwajcarskiej w Kolombo [Sri Lanka] rozpoczęła reprezentację na rzecz Polski.

4

Udzielanie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom

4.1 Ochrona międzynarodowa
> 41

4.2 Przesiedlenia i relokacje
> 48

4.0 Udzielanie ochrony międzynarodowej

4.1 Ochrona międzynarodowa

W 2014 r. wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej objętych było 6 621 osób, czyli dwukrotnie mniej niż w rekordowym 2013 roku. Po uwzględnieniu wniosków o wznowienie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej [po procedurze dublińskiej] o status uchodźcy ubiegało się w Polsce w sumie 8 193 osób. Przy czym 84% osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej (68% po uwzględnieniu liczby wznowień postępowania) złożyło wnioski po raz pierwszy – wykres 3.

Tradycyjnie najwięcej potencjalnych uchodźców pochodziło z Rosji (86% ogólnej liczby osób, które w Polsce w roku 2014 złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej było narodowości czecheńskiej) – tabela 13.

W konsekwencji konfliktu na Ukrainie obywatele tego państwa ubiegali się o ochronę międzynarodową na niespotykaną dotychczas skalę i w roku 2014 byli na drugim miejscu. Biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków po raz pierwszy, obywatele Ukrainy najliczniej ubiegali się o status uchodźcy. Gruzja, która od 2009 roku znajdowała się na drugim miejscu w tym zestawieniu, w roku 2014 przesuwała

się na trzecią pozycję. Poza tym powyżej 100 osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy pochodziło jeszcze z: Armenii, Syrii, Tadżykistanu i Kirgistanu – wykres 4.

W 2014 roku Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców udzielił ochrony 732 cudzoziemcom. Blisko 2 tys. osób uzyskało decyzję negatywną w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. Utrzymała się jednocześnie tendencja wzrostowa w sprawie umorzenia postępowania administracyjnego, głównie z uwagi na samowolne opuszczenie terytorium Polski przez cudzoziemca. Najwięcej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy uzyskali obywatele: Syrii - 115 osób, Afganistanu - 27, Kazachstanu - 14 Białorusinów i 13 obywateli Rosji. Ochrony uzupełniającej udzielano głównie: Rosjanom - 107 osób, Syryjczykom - 17, Irakijczykom - 15, a także obywatelom Kazachstanu - 11 i Ukrainy - 6 – tabela 14.

Biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków oraz skalę wydanych decyzji pozytywnych, uznawalność wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej wyniosła średnio 16%, ale np. dla Syrii - 100% – wykres 5.

4.1a Obywatele Ukrainy w procedurze uchodźczej

Sytuacja wewnętrzna na Ukrainie oraz czynniki zewnętrzne spowodowały istotny wzrost liczby osób, które w roku 2014 złożyły wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski. Nieznaczna skala migracji przymusowej z Ukrainy nie spowodowała wdrożenia w życie przyjętego w stycz-

niu 2014 roku tzw. „Koncepcji działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” – wykres 6.

Na ogólną liczbę osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy [8193 osoby] obywatele Ukrainy stanowili 28% tej liczby [2275 osób]. W oparciu

o informacje Urzędu do Spraw Cudzoziemców można wskazać, że spośród obywateli Ukrainy ubiegających się o ochronę 86% deklarowało narodowość ukraińską; pozostałe osoby podawały narodowość tatarską, rosyjską, białoruską, żydowską, gruzińską lub polską. 40% wnioskujących wskazywało obwód doniecki jako miejsce pochodzenia, kolejne 25% ługański i 12% Krym. Powyższe elementy spowodowały możliwość wyodrębnienia przez Urząd do Spraw Cudzoziemców sześciu głównych profili osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej z Ukrainy.

Wśród nich:

- **profil Majdanu/polityczny:** w jego ramy wchodziły osoby, które deklarowały udział w protestach w Kijowie lub w protestach regionalnych;
- **profil krymski:** to osoby deklarujące narodowość ukraińską lub tatarską. Jako przyczynę podawały fakt odmowy przyjęcia obywatelstwa rosyjskiego;
- **profil Wschodniej Ukrainy:** grupa osób, pochodząca głównie z obwodu donieckiego, powołująca się na niebezpieczną sytuację w regionie ich zamieszkania;
- **profil osób obawiających się powołania do wojska:** to mężczyźni chcący uniknąć powołania do armii. Część wnioskodawców przebywała przed złożeniem wniosku na terytorium Polski, ale chciała uniknąć wygaśnięcia zezwoleń pobytowych

- i powrotu, a w konsekwencji poboru do armii;
- **profil obawiających się prześladowania ze względu na narodowość** (inną niż rosyjska) lub wyznanie (inne niż prawosławie): były to osoby pochodzące przede wszystkim z Krymu oraz ze wschodnich obwodów Ukrainy;
- **profil ekonomiczny:** to osoby należące jednocześnie do jednej z pozostałych grup, które w celu złożenia wniosku przyjechały z terenu Ukrainy, a powoływały się na ekonomiczne lub osobiste powody opuszczenia kraju, oraz takie, które posiadają krewnych w Polsce, bądź wskazywały na polskie pochodzenie.

Pozostała część aplikujących jako powód wnioskowania o nadanie statusu podawała brak pomocy finansowej ze strony władz ukraińskich, brak możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, ucieczkę ze względu na problemy o charakterze kryminalnym, problemy osobiste lub rodzinne, aż po ogólny brak perspektyw.

Do końca 2014 roku Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydał 373 decyzje o umorzeniu postępowań w sprawie o nadanie statusu uchodźcy obywatelom Ukrainy, 645 decyzji negatywnych, 6 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej i 11 decyzji o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany.

ochrony. Ponadto został przygotowany projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, w związku z koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej [wersja przekształcona], a także dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową [wersja przekształcona]. Przytoczony projekt ustawy miał również na celu dostosowanie prawa krajowego do przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013

z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca [wersja przekształcona].

Wśród najważniejszych wyzwań krajowego systemu azylowego w roku 2014 należy wskazać:

- **sytuację małoletnich bez opieki w procedurze uchodźczej** [prowadzono prace nad projektem ustawy zmieniającej ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony]. Kierując się troską o małoletnich cudzoziemców bez opieki ubiegających się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej o nadanie statusu uchodźcy podjęto starania mające na celu zmianę dotychczasowego systemu opieki nad nimi. W tym aspekcie zaproponowano poszerzenie katalogu uprawnień kuratora dla małoletnich bez opieki, tj. zmianę art. 61 ustawy w taki sposób, by organ przyjmujący wniosek o nadanie statusu uchodźcy występował do Sądu opiekuńczego z wnioskiem o ustanowienie kuratora nie tylko do reprezentowania małoletniego w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy, ale także do postępowania w sprawie udzielenia pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia albo przeniesienia w ramach procedury Dublin III, oraz do postępowania w sprawie udzielenia pomocy preintegracyjnej, a także „pomocy dla cudzoziemca” udzielanej na podstawie art.91 ustawy o pomocy społecznej [indywidualny program integracyjny]. Ponadto zaproponowano dodanie przepisu obligującego Sąd do wydania postanowienia, z zakresu ustanowienia kuratora do reprezentowania małoletniego oraz umieszczenia małoletniego w placówce opiekuńczo-wychowawczej, w terminie 3 dni od dnia otrzymania wniosku w tej sprawie.
- **przemoc w rodzinie i wobec dzieci**
W roku 2014 Urząd do Spraw Cudzoziemców kontynuował prace wynikające z Porozumienia w sprawie standardowych procedur postępowania w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania oraz reagowania na przypadki przemocy seksualnej lub przemocy związanej z płcią wobec cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Formą

współpracy stron porozumienia są Lokalne Zespoły Współdziałania [LZW], przy czym w Polsce w ich skład wchodzi: pracownik Urzędu, funkcjonariusz lokalnej jednostki Policji, przedstawiciel NGO. Od początku 2014 roku odbyły się już 52 spotkania LZW oraz stwierdzono 14 przypadków przemocy, w tym 11 przemocy w rodzinie, 2 małżeństwa z nieletnią i 1 przemoc wobec współmieszkańca.

- **zmiany procedur wewnętrznych**
W roku 2014 Urząd do Spraw Cudzoziemców wprowadził wewnątrz procedury postępowania w sytuacji przemocy wobec cudzoziemców, w tym: [i] procedurę postępowania w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa cudzoziemców na terenie ośrodków podległych Urzędowi do Spraw Cudzoziemców; [ii] procedurę postępowania w przypadku złożenia przez cudzoziemców wniosków o przyznanie pomocy socjalnej w postaci świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa; [iii] procedurę postępowania w przypadkach powzięcia informacji o zawarciu bądź możliwości zawarcia związku małżeńskiego z małoletnią; zgłoszenia się celem uzyskania pomocy socjalnej małżeństwa, w którym jeden ze współmałżonków jest osobą niepełnoletnią, nieposiadających urzędowych dokumentów potwierdzających zawarcie związku małżeńskiego.
- **pełne obłożenie ośrodka dla samotnych kobiet i kobiet z dziećmi w Warszawie**
Powyższe było istotne również w kontekście prowadzonej w roku 2014 debaty nad podstawami zatrzymania cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, czy też w ogóle detencji rodzin z dziećmi i małoletnich bez opieki. Projekt ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Polski przewidywał, że w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców lub areszcie dla cudzoziemców nie umieszcza się małoletnich bez opieki oraz tych cudzoziemców, których umieszczenie w takiej placówce mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia, lub których stan psychofizyczny może uzasadniać, że byli poddani przemocy. Zgodnie z obowiązującymi w roku 2014 przepisami, cudzoziemca zatrzymanego, lub też cudzoziemca, wobec którego uprzednio zostały

zastosowane środki alternatywne do umieszczenia w strzeżonym ośrodku, a on im się nie podporządkował, umieszcza się w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców lub w areszcie dla cudzoziemców, przy czym areszt stosuje się w przypadku, gdy istnieje ryzyko, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku. Cudzoziemiec na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony mógł przebywać w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców lub w areszcie dla cudzoziemców nie dłużej niż 6 miesięcy, przy czym pierwsze postanowienie sądu w tym zakresie może stanowić o umieszczeniu na okres od 30 do 60 dni. Debatowany w roku 2014 projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP przewidywał zasadnicze zmiany w zakresie możliwości zatrzymywania, określając, że cudzoziemiec składający wniosek o nadanie statusu uchodźcy może być zatrzymany wyłącznie:

- w celu ustalenia lub weryfikacji jego tożsamości;
- w celu zebrania z jego udziałem materiału dowodowego potwierdzającego podane przez niego informacje, w przypadku istnienia prawdopodobieństwa ucieczki;
- gdy wobec cudzoziemca toczy się postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu albo cudzoziemcowi została wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu, a miał on uprzednio możliwość złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i istnieje uzasadnione przypuszczenie, że wniosek ten został złożony w celu opóźnienia wydania albo opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu; [ważne]
- gdy wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- zgodnie z art. 28 rozporządzenia 604/2013, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca, a natychmiastowe przekazanie do innego państwa członkowskiego nie jest możliwe; [ważne]
- gdy cudzoziemiec nie wywiązuje się z obowiązków nałożonych postanowieniem o zastosowaniu środków alternatywnych do umieszczenia w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, gdy zachodzi którakolwiek z okoliczności,

będących podstawą do umieszczenia w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców.

Projekt ustawy zmieniał również zasady przedłużania pobytu cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców lub w areszcie dla cudzoziemców. Zgodnie z projektowanymi przepisami pobyt cudzoziemca w takiej placówce mógł być przedłużany do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie uchodźcze, w której nie nadano statusu uchodźcy ani ochrony uzupełniającej (chyba że przedłużenie pobytu miało nastąpić z powodu okoliczności powstałych nie z winy cudzoziemca).

Innym ważnym zagadnieniem poruszonym w 2014 roku była kwestia zapewnienia tłumaczenia podczas procedury uchodźczej. Obecnie obowiązek zapewnienia pomocy prawnej cudzoziemcowi ubiegającemu się o nadanie statusu uchodźcy zapewniany jest poprzez przekazanie pisemnej informacji o organizacjach zajmujących się udzielaniem pomocy cudzoziemcom, w tym udzielaniem bezpłatnej pomocy prawnej. W praktyce informacje te znajdują się na końcu pouczenia na temat zasad i procedur stosowanych w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy [pouczenia te dostępne są w kilkunastu wersjach językowych], dostępne są one również w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców i w aresztach dla cudzoziemców. Przepisy nie stanowiły też wprost o obowiązku zapewnienia tłumaczenia podczas przyjęcia wniosku o nadanie statusu uchodźcy. W praktyce, jeżeli istniała taka konieczność, organ Straży Granicznej przyjmujący wniosek zapewniał tłumaczenie. Ponadto wszystkie pouczenia pisemne są centralnie tłumaczone na języki obce [standardowo na ok. 15 języków najczęściej pojawiających się podczas procedur uchodźczych] – pouczenia te dotyczą: zasad i trybu postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, a także zasad i trybu postępowań dublińskich [tj. pouczenia o zasadach określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz pouczenie o zasadach przesyłania danych daktyloskopijnych do jednostki centralnej Eurodac]. Również przygotowywany projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na etapie przyjęcia wniosku nie przewidywał zmian w zakresie zapewnienia tłumaczenia.

WYKRES 3

Liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na tle ogólnej liczby wniosków złożonych w UE w latach 2011-2014

Źródło: opracowanie ESM na podstawie danych Eurostat (migr_asyappctza)

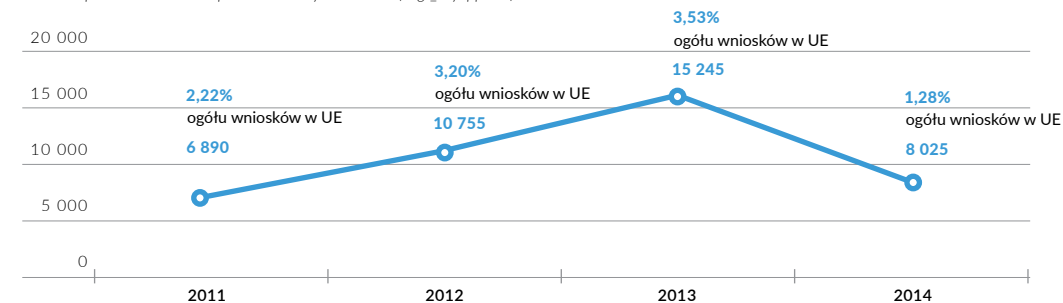


TABELA 13

Liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na tle ogólnej liczby wniosków złożonych w UE w latach 2011-2014"

Źródło: opracowanie ESM na podstawie danych Eurostat (migr_asyappctza)

2011			2012		
Obywatelstwo	liczba	% ogólnej liczby wniosków złożonych w UE	Obywatelstwo	liczba	% ogólnej liczby wniosków złożonych w UE
Rosja	4 305	62%	Rosja	6 085	57%
Gruzja	1 735	25%	Gruzja	3 235	30%
Armenia	215	3%	Armenia	415	4%
Białoruś	80	1%	Kazachstan	120	1%
Ukraina	65	1%	Afganistan	105	1%
2013			2014		
Obywatelstwo	liczba	% ogólnej liczby wniosków złożonych w UE	Obywatelstwo	liczba	% ogólnej liczby wniosków złożonych w UE
Rosja	12 845	84%	Rosja	4 000	50%
Gruzja	1 240	8%	Ukraina	2 275	28%
Syria	255	2%	Gruzja	720	9%
Armenia	205	1%	Armenia	135	2%
Kazachstan	95	1%	Kirgistan	120	1%

WYKRES 4

Liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce na tle ogólnej liczby wniosków złożonych przez obywateli danego kraju w UE w roku 2014

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych Eurostat (migr_asyappctza)

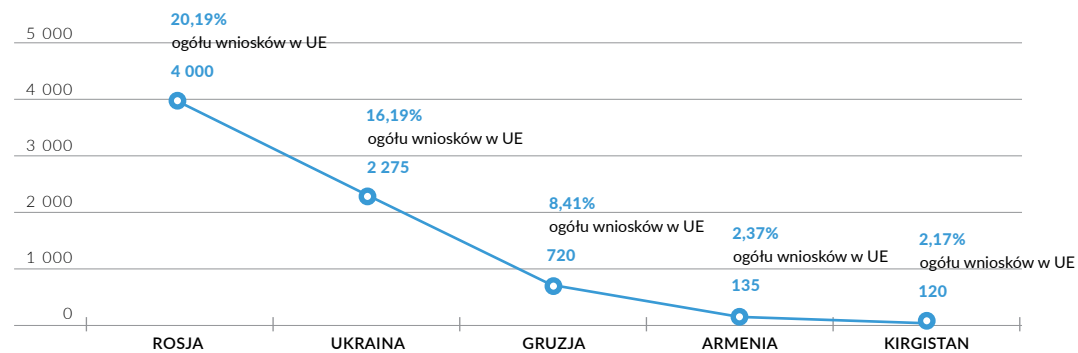


TABELA 14

Liczba decyzji w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce na tle ogólnej liczby wniosków złożonych przez obywateli danego kraju w UE w roku 2014

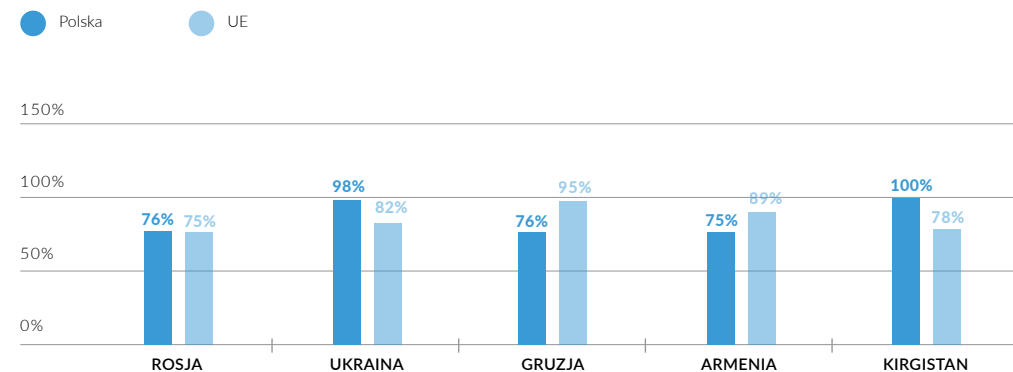
źródło: opracowanie ESM na podstawie danych Eurostat (migr_asyappctza)

	Liczba wydanych decyzji	Liczba decyzji pozytywnych	W tym nadanie statusu uchodźcy	W tym udzielenie ochrony uzupełniającej	Liczba zgód na pobyt tolerowany	Liczba decyzji negatywnych
2011	3,215	475	155	155	170	2,740
2012	2,480	520	85	140	290	1,960
2013	2,895	685	195	120	370	2,210
2014	2,700	720	260	165	295	1,980

WYKRES 5

Liczba decyzji negatywnych wydawanych w procedurze uchodźczej w Polsce i UE w stosunku do obywateli danego kraju [w %]

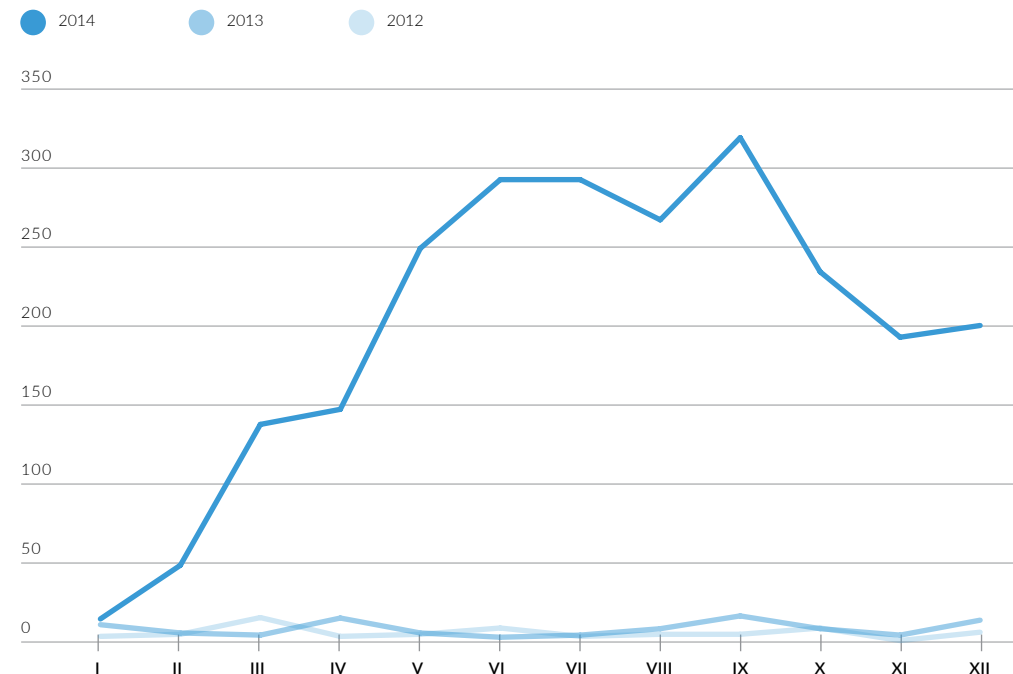
źródło: opracowanie ESM na podstawie danych Eurostat (migr_asyappctza)



WYKRES 6

Liczba obywateli Ukrainy, którzy w latach 2012-2014 złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy z podziałem na miesiące

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych Eurostat (migr_asyappctza)



Ponadto projekt ten nakładał również na organy Straży Granicznej, właściwe do przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, obowiązek zapewnienia transportu cudzoziemców z kategorii osób o szczególnych potrzebach do ośrodka pełniącego funkcję ośrodka recepcyjnego oraz w razie potrzeby – zapewnienia im wyżywienia. Kategoria osób o szczególnych potrzebach w tym zakresie została sprecyzowana i obejmuje: osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety ciężarne oraz rodziców samotnie wychowujących małoletnie dzieci.

Urząd do Spraw Cudzoziemców prowadził stałe działania mające na celu polepszenie warunków zakwaterowania dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem sytuacji osób z grup szczególnie wrażliwych. W związku z tym podczas ostatniego przeprowadzanego przetargu na zakwaterowanie i wyżywienie cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy na terytorium RP cena

nie była jedynym kryterium wyboru ofert [stanowiła 50% wartości oceny]. Bardzo ważnym kryterium były również warunki lokalowe [30%] oraz odległość od siedziby zamawiającego [20%]. Termin obecnie obowiązujących umów na ośrodki mija w dniu 30 czerwca 2015 roku.

Należy zaznaczyć, że ośrodki recepcyjne kierujące cudzoziemców do ośrodków pobytowych informowały pracowników przyjmujących o ewentualnej szczególnej sytuacji cudzoziemców do nich kierowanych w celu zapewnienia odpowiedniego zakwaterowania [np. w pokoju dostosowanym dla osób niepełnosprawnych]. W przypadku konieczności zapewnienia specjalnej pomocy osobom ze specjalnymi potrzebami, np. cudzoziemcy z zaburzeniami psychicznymi, osoby potrzebujące całodobowej pomocy pielęgniarstwa lub ciężko chore, Urząd współpracuje z placówkami i instytucjami zapewniającymi taką pomoc obywatelom polskim.

nych również przy implementacji Dyrektywy Recepcyjnej. Ponadto działania związane były ze wsparciem władz bułgarskich w planowaniu strategii zwiększania możliwości przyjęcia cudzoziemców przez ośrodki recepcyjne, a także dostosowywaniu istniejących możliwości recepcyjnych zgodnie z bieżącymi potrzebami i środkami, ze szczególnym uwzględnieniem grup wrażliwych zarówno w perspektywie krótko i długofalowej.

Jednocześnie w dniu 9 grudnia 2014 roku na konferencji ministerialnej w Genewie Polska wyraziła wolę zaangażowania się w program przesiedleń uchodźców z Syrii. W ramach projektu pilotażowego realizowanego w latach 2016-2020, Polska zakładała możliwość przyjęcia 100 osób przesiedlonych. Liczba ta mogłaby ulec zwiększeniu, o ile wypracowany mechanizm działania funkcjonowałby odpowiednio sprawnie.

5

Sytuacja małoletnich bez opieki oraz innych grup wrażliwych

5.1 Małoletni bez opieki w Polsce
> 51

5.2 Inne grupy szczególnie wrażliwe
> 52

4.2 Przesiedlenia i relokacje

W roku 2014 Urząd do Spraw Cudzoziemców był zaangażowany w plany pomocy dla Grecji i Bułgarii poprzez delegowania pracowników do Zespołów Wsparcia w Dziedzinie Azylu. W przypadku Grecji eksperci Urzędu do Spraw Cudzoziemców w ramach planu pomocy EASO dla Grecji przeprowadzili warsztaty z dziedziny otwartych ośrodków recepcyjnych i pobytowych, a także uczestniczyli w uzgodnieniach szczegółowego programu szkoleń między Grecją i EASO. W przypadku udzielenia wsparcia Bułgarii eksperci Urzędu do Spraw Cudzoziemców koncentrowali się na działaniach związanych ze stworzeniem Standardowych Procedur Operacyjnych dla Ośrodków Recepcyjnych i wsparciem bułgarskiej Krajowej Agencji do Spraw Uchodźców [SAR – State Agency for Refugees], a także określeniem standardów jakościowych i mechanizmów przyjęcia cudzoziemców, przydat-

5.0 Sytuacja małoletnich bez opieki oraz innych grup wrażliwych

5.1 Małoletni bez opieki w Polsce

Liczba małoletnich bez opieki, którzy znajdowali się na terytorium Polski w roku 2014 spadła, zarówno w odniesieniu do liczby osób będących w procedurze uchodźczej, jak i wydaleniowej. Przy czym dane te odnoszą się do liczby osób uznanych za małoletnie – tabela 15.

Oдноśnie małoletnich cudzoziemców (nie tylko bez opieki) przebywających w ośrodkach strzeżonych obowiązek szkolny realizowany był w 2 ośrodkach strzeżonych tj. w Kętrzynie (w zakresie szkoły podstawowej, gimnazjum, szkoły średniej) oraz w Białej Podlaskiej (w zakresie szkoły podstawowej, gimnazjum i szkoły średniej). Zajęcia edukacyjne odbywały się na terenie strzeżonych ośrodków, natomiast treści programowe, ilość godzin dydaktycznych oraz wybór wykwalifikowanej kadry nauczycieli pozostają w kompetencji lokalnych szkół. W celu ujednoczenia realizacji obowiązku szkolnego wobec dzieci pozostających w ośrodkach strzeżonych Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zwróciło się z prośbą do Ministerstwa Edukacji Narodowej o rozważenie możliwości opracowania ramowego programu nauczania dla dzieci cudzoziemskich, z uwzględnieniem ich wieku, krótkotrwałego pobytu, zróżnicowania kulturowego i językowego.

Legalizacja pobytu małoletniego bez opieki na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach odbywa się na ogólnych zasadach. Cudzoziemcy mają możliwość ubiegania się o udzielenie zezwoleń pobytowych udzielanych na czas nieoznaczony przed

ukończeniem 18 roku życia. W myśl art. 191 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach cudzoziemcowi, który osiągnął pełnoletność w trakcie pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i złożył wniosek o udzielenie mu zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności w ciągu 1 roku od dnia, w którym osiągnął pełnoletność, nie można odmówić udzielenia tego zezwolenia, gdy przemawia za tym szczególnie ważny interes cudzoziemca, a wyłączną podstawą odmowy byłby jego nielegalny pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁰.

Zatrzymanie małoletniego bez opieki może zostać zastosowane na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, jeżeli nie spełnia warunków pobytu i zasadne jest wydanie wobec niego decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Od małoletniego pobiera się odciski linii papilarnych (gdy ukończył 14 rok życia). Organ zatrzymujący wnioskując do sądu o ustanowienie kuratora (może we wniosku wskazać osobę bliską cudzoziemcowi, jeżeli taka jest) na potrzeby prowadzonego postępowania. Małoletni bez opieki może zostać umieszczony w placówce opiekuńczo-wychowawczej o charakterze interwencyjnym lub w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców (tu wyłącznie powyżej 15 roku życia). W Polsce strzeżone ośrodki zostały sprofilowane pod kątem kategorii osób zatrzymywanych i ich potrzeb. Na potrzeby małoletnich bez opieki został wyznaczony tylko jeden strzeżony ośrodek o charakterze rodzinnym z przygotowanymi 12 miejscami dla małoletnich

20. Powyższy przepis ma zastosowanie do wszystkich cudzoziemców.

bez opieki. Powyższe pośrednio wskazuje na znikomą skalę zjawiska w Polsce.

Chociaż od 1 maja 2014 r. w polskim porządku prawnym funkcjonują środki alternatywne wobec detencji, czyli umieszczania cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych, nie są one jednak stosowane wobec osób małoletnich bez opieki. Małoletni bez opieki (o nieregulowanym statusie prawnym, nieubiegający się o ochronę w Polsce, zatrzymani ale zainteresowani powrotem do kraju pochodzenia) co do zasady umieszczani są w placówkach opiekuńczo-wychowawczych o charakterze interwencyjnym, a dopiero w wyjątkowych przypadkach - w strzeżonym ośrodku.

Zarówno ustawa o cudzoziemcach, jak i przyjęte rozwiązania praktyczne i organizacyjne mają na celu skracanie oraz zapewnienie małoletnim jak najlepszych warunków pobytu w ośrodku strzeżonym, zgodnie z zapisami dokumentu strategicznego „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przyjętym przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r. W drugiej połowie 2014 r. średni okres pobytu osób małoletnich w strzeżonym ośrodku był krótszy o 1,5% niż w pierwszej połowie roku i wyniósł 59,3 dnia. Poprawie warunków służy m.in. umieszczanie małoletnich wyłącznie w specjalnie do tego celu przystosowanych ośrodkach, w których dzięki współpracy z władzami lokalnymi i zaangażowaniu miejscowych szkół realizowany jest obowiązek nauki. Dzięki zatrudnionej w ośrodkach przygotowanej merytorycznie kadrze, organizowaniu licznych wydarzeń (zabawy, spektakle, konkursy itp.) oraz dokonywanym inwestycjom (płace zabaw, książki, gry itp.) oraz przyjętej zasadzie swobodnego

przemieszczania się cudzoziemców wewnątrz ośrodka (włącznie z możliwością zabawy na świeżym powietrzu) neutralizowane są negatywne skutki przebywania w ośrodku o charakterze zamkniętym. Cudzoziemcy dysponują również szerokim dostępem do świadczeń opieki zdrowotnej. W tym kontekście należy podkreślić, że kwestie związane z warunkami w strzeżonych ośrodkach były w ostatnim czasie dwukrotnie (pod koniec 2012 r. oraz w I kwartale 2014 r.) przedmiotem kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podjętego z inicjatywy MSW monitoringu prowadzonego przez organizację pozarządową (Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej). Oceny dotyczące warunków w ośrodkach wynikające z ww. kontroli i monitoringu były co do zasady pozytywne, a powstałe w ich wyniku zalecenia i rekomendacje były na bieżąco wdrażane w życie.

W odpowiedzi na petycję przygotowaną przez organizację pozarządową i skierowaną do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie wprowadzenia całkowitego zakazu umieszczania małoletnich bez opieki w ośrodku strzeżonym, ponownie przeanalizowało istniejące przepisy i praktykę stosowania alternatyw w stosunku do detencji. Z uwagi na fakt, iż w 2014 r. siedmiu spośród ośmiu małoletnich cudzoziemców przebywających w Polsce bez opieki, którzy zostali umieszczeni w placówce opiekuńczo – wychowawczej samowolnie ją opuściło, zdecydowano się na pozostawienie dotychczasowych rozwiązań. Powyższe należy oceniać nie tylko przez pryzmat skuteczności działań zapobiegających nielegalnej migracji, lecz również pod względem bezpieczeństwa małoletnich.

będzie mógł zlecić przeprowadzenie badań lekarskich lub psychologicznych. W przypadku gdy takie badania nie będą przeprowadzane, cudzoziemiec będzie mógł z własnej inicjatywy i na własny koszt zorganizować takie badanie. W przypadku cudzoziemca, który będzie uznany za osobę o szczególnych potrzebach czynności w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej będą wykonywane m. in.:

- w warunkach zapewniających cudzoziemcowi swobodę wypowiedzi, w sposób szczególnie taktowny i dostosowany do jego stanu psychofizycznego;

- w terminie dostosowanym do jego stanu psychicznego i fizycznego, wyznaczonym przy uwzględnieniu terminów korzystania przez cudzoziemca ze świadczeń zdrowotnych;
- w miejscu jego pobytu jeżeli to uzasadnione stanem zdrowia cudzoziemca;

W miarę potrzeb na wniosek cudzoziemca zapewniony będzie udział psychologa, lekarza lub tłumacza płci wskazanej przez cudzoziemca.

Straż Graniczna kończy pracę nad opracowaniem algorytmu postępowania z cudzoziemcami należącymi do grupy osób szczególnej troski. Obowiązujące akty prawne regulujące zasady wjazdu oraz pobytu cudzoziemców na terytorium Polski tj. ustawa o cudzoziemcach oraz ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo odniesienia w treści do osób szczególnej troski, nie zawierają definicji która określałaby kto jest osobą szczególnej troski, jak również nie określają metod ich identyfikacji. Ideą przewodnią algorytmu jest dokonanie analizy obecnie przyjętych przez Straż Graniczną rozwiązań w tym zakresie, opracowanie systemowej, ujednocionej procedury, mającej na celu stworzenie właściwej definicji grupy szczególnej troski, w celu możliwie jak najszybszej identyfikacji takich osób i zapewnienia im właściwej opieki. Jednocześnie, dostrzegając złożoność problemu związanego z brakiem uregulowań prawnych, w zakresie zapewnienia pakietu pomocy socjalnej i opieki medycznej dla osób identyfikowanych jako grupa szczególnej troski i nieobjętych procedurą uchodźczą, w stosunku do których zaistniały przesłanki, skutkujące zwolnieniem ze strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców, ideą przewodnią algorytmu jest

przedstawienie zasad wdrożenia pilotażowego projektu „Programu wsparcia osób oczekujących na powrót”, jako nowego narzędzia pozwalającego na objęcie opieką instytucjonalną takiej kategorii osób. Głównym celem algorytmu ma być:

- opracowanie definicji osób należących do grupy szczególnej troski;
- przygotowanie ujednocilonych zasad i procedur w zakresie wczesnej identyfikacji osób należących do grupy szczególnej troski;
- stały monitoring osób należących do grupy szczególnej troski, umieszczonych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców; oraz
- określenie zasad postępowania w przypadku zaistnienia przesłanek skutkujących zwolnieniem osoby zaliczonej do grupy szczególnej troski ze strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców.

Ponadto w 2014 roku w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców zostały przeprowadzone specjalistyczne szkolenia mające na celu wczesną identyfikację osób należących do grupy szczególnej troski jak również zostały wyznaczone osoby tzw. opiekunowie powrotowi/socjalni [tj. pracownicy sekcji postępowań administracyjnych cudzoziemców oraz sekcji wychowawczych] którzy odpowiedzialni są za identyfikowanie takich osób oraz bieżące udzielanie pomocy, w tym konsultacji specjalistów tj. psychologów lub lekarzy psychiatrów. Od dnia 15 września 2014 roku wprowadzono również obowiązek zatrudnienia na potrzeby osób umieszczonych w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, dodatkowego psychologa oraz nawiązano współpracę z pracownikami/terapeutami Poradni Uzależnień.

5.2 Inne grupy szczególnie wrażliwe

W projekcie nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej [o której mowa w punkcie 6.1.] proponuje się nowe brzmienie art. 68 ust. 1, który wskazuje kto jest osobą szczególnej troski. Oceny, czy cudzoziemiec będący osobą szczególnej troski, którego dotyczy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest osobą o szczególnych potrzebach, będzie dokonywał organ prowadzący postępowanie. W celu dokonania tej oceny Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców

TABELA 15

Liczba małoletnich bez opieki w procedurze uchodźczej i wydaleniowej w latach 2011-2014

źródło: opracowanie PL KPK ESM w oparciu o dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców i Straży Granicznej

	2011	2012	2013	2014
Liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez osoby deklarujące się jako małoletni bez opieki	210	247	259	185
Liczba małoletnich bez opieki w procedurze uchodźczej [po weryfikacji wielu małoletniego]	43	206	26	18
Liczba małoletnich bez opieki w procedurze wydaleniowej [po weryfikacji wielu małoletniego]	14	16	4	6

6

Przeciwdziałanie handlowi ludźmi

6.0 Przeciwdziałanie handlowi ludźmi

Zgodnie z danymi Prokuratury Generalnej w 2014 r. status osób pokrzywdzonych nadano 103 osobom, w tym 45 obywatelom Polski i 58 cudzoziemcom. Wśród cudzoziemców, najliczniejszą grupę od lat stanowią obywatele ukraińscy. Wśród ofiar przeważały kobiety – 78 osób, co stanowi prawie 76% wszystkich pokrzywdzonych handlem ludźmi w Polsce w 2014 r., zidentyfikowano również 6 małoletnich – tabela 16.

W roku 2014 r. Straż Graniczna zidentyfikowała 48 osób, jako potencjalne ofiary handlu ludźmi w 11 prowadzonych śledztwach. Najliczniejszą grupę stanowili obywatele Filipin – wykres 7.

W grupie ofiar handlu ludźmi przeważały kobiety – 83% (40 osób), znalazło się tu również 2 małoletnich. Większość była wykorzystywana do pracy przymusowej – 31 osób, pozostali do prostytucji, żebractwa i w niewolnictwie domowym. Do najczęstszych form wykorzystania ofiar handlu ludźmi w roku 2014 wskazać należy pracę przymusową, prostytucję oraz niewolnictwo domowe i żebractwo – wykres 8.

Policja zidentyfikowała w 2014 roku 50 osób, pokrzywdzonych przestępstwem handlu ludźmi. W większości były to kobiety (37 osób) wykorzystywane do prostytucji lub pornografii, w tym jedna osoba była nieletnia. Najliczniejszą grupę stanowiły obywatelki Ukrainy. 13 osób (w tym 7 mężczyzn) wykorzystywano do pracy o charakterze przymusowym.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w minionym roku koordynowało wdrażanie dokumentu programowego „Krajowy Plan Działań przeciwko Handlowi

Ludźmi na lata 2013-2015”²¹, czyli programu aprobowanego przez Radę Ministrów, nakładającego zadania w zakresie zwalczania handlu ludźmi na poszczególne instytucje administracji rządowej. Celem wspierania działań zmierzających do poprawy współpracy między różnymi podmiotami w kraju zainicjowano m.in. działalność zespołów ekspertów z udziałem przedstawicieli wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich, Policji, Straży Granicznej, inspekcji pracy, władz samorządowych oraz organizacji pozarządowych. Głównym celem powołania wojewódzkich zespołów było usprawnienie regionalnej współpracy w zakresie działalności prewencyjnej oraz wspierania ofiar przestępstwa handlu ludźmi. Funkcjonowanie zespołów w dłuższej perspektywie czasowej przyczynić się ma do poprawy współdziałania jednostek administracji, a także ich współpracy z organizacjami pozarządowymi, służąc w ten sposób wzmocnieniu potencjału wszystkich podmiotów i zrozumieniu szczególnej roli jaką mogą one pełnić w zakresie informowania o zagrożeniu i wspierania ofiar handlu ludźmi. Pierwszy wojewódzki zespół ds. handlu ludźmi powstał w 2010 r. przy Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie. Do końca listopada 2014 r. zespoły zostały powołane również w woj. lubuskim, podlaskim i lubelskim. Przewiduje się powołanie analogicznych struktur w pozostałych regionach Polski do końca 2015 r.

Istotnym elementem wdrażanych działań jest prowadzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego [KCIK]. Praca Krajowego Centrum została podzielona na następujące zadania: identyfikację ofiar handlu ludźmi, interwencję, poradnictwo prewencyjne, konsultacje dla instytucji i organizacji,

21. Szerzej na temat założeń programu w raporcie politycznym za rok 2013.

specjalistyczne schronisko dla ofiar handlu ludźmi. Od początku funkcjonowania KCIK, czyli od 2009 roku, pomocy udzielono w nim ponad 1200 osobom – wykres 9.

Krajem pochodzenia ponad 42% osób, którym w roku 2014 udzielono pomocy w ramach istniejącego systemu byli obywatele państw azjatyckich, głównie Wietnamu. Około 43% beneficjentów pomocy stanowili też obywatele państw UE – wykres 10., wykres 11.

W roku 2014 Programem pomocy ofiarom handlu ludźmi objęto ogółem 70 osób, przy czym 62 osoby zostały zgłoszone już w roku 2014. Ponad 85% stanowiły osoby powyżej 18 roku życia, a około 13% osoby, które nie ukończyły jeszcze 18 lat – wykres 12.

W związku z wejściem w życie z dniem 1 maja 2014 roku przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach nastąpiło rozszerzenie zadań podmiotów właściwych przy podejmowaniu działań w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi. W nowej ustawie kwestie legalizacji pobytu czasowego dla ofiar handlu ludźmi zarówno w ramach „czasu na zastanowienie”, jak i w ramach podjętej współpracy z organami ścigania, zostały uregulowane w rozdziale 9 pt. „Pobyt na terytorium RP cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi”. Rozszerzeniu uległy między innymi kompetencje Straży Granicznej o rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie oraz ściganie sprawców przestępstw określonych w art. 189a Kodeksu karnego [dopuszczenie się handlu ludźmi oraz czynienie przygotowań do popełnienia ww. czynu zabronionego]. Jednocześnie ustawa o cudzoziemcach wprowadziła rozwiązanie stanowiące istotne narzędzie z punktu widzenia zwalczania procederu handlu ludźmi, którym jest zaświadczenie wydawane cudzoziemcom, w stosunku do których istnieje domniemanie, że są ofiarami handlu ludźmi w rozumieniu art. 115 § 22 Kodeksu karnego. Pobyt cudzoziemca na terytorium Polski uważa się za legalny przez okres ważności wydanego mu zaświadczenia.

Oprócz legalnego pobytu zaświadczenie uprawnia ofiarę handlu ludźmi również do:

- otrzymania świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego, zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej [Dz.U.2013.182];
- niezwłocznego zwolnienia ze strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców.

Ponadto, cudzoziemiec przebywający na terytorium Polski na podstawie zaświadczenia nie może zostać zobowiązany do powrotu, a w przypadku gdyby decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu była wcześniej wydana, nie może zostać wykonana. Wykonaniu nie podlegają również tego rodzaju decyzje wydawane przez organy innych państw członkowskich. Przez okres ważności zaświadczenia zawieszono jest także obowiązywanie wpisu danych ofiary w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany.

Przepisy nowej ustawy o cudzoziemcach przewidują możliwość udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy na okres co najmniej 6 miesięcy. Jednakże zezwolenia takiego udziela się, jeżeli cudzoziemiec spełnia łącznie następujące warunki, tj.: przebywa na terytorium Polski, podjął współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie o przestępstwo, o którym mowa w art. 189a Kodeksu karnego i zerwał kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie przestępstwa, o którym mowa powyżej.

Do istotnych uprawnień wynikających z ustawy z 2013 roku o cudzoziemcach należy możliwość wydania cudzoziemcowi [ofiarse handlu ludźmi] polskiego dokumentu tożsamości, który jest ważny przez okres 1 roku od dnia wydania i w okresie swojej ważności potwierdza tożsamość cudzoziemca podczas jego pobytu na terytorium Polski lecz nie potwierdza jego obywatelstwa. W związku z tym, nie uprawnia do przekraczania granic. Ponadto cudzoziemiec będący ofiarą handlu ludźmi może uzyskać pomoc w dobrowolnym powrocie na podstawie zaświadczenia potwierdzającego domniemanie, że jest ofiarą handlu ludźmi lub zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi.

Ponadto, Straż Graniczna uczestniczyła w pilotażowych programach w wybranych województwach, które mają na celu zwalczanie i zapobieganie handlowi małoletnich ofiar. W ramach tych przedsięwzięć opracowano robocze dokumenty o charakterze wytycznych dotyczących identyfikacji, zasad i procedur postępowania w przypadku ujawnienia małoletniej ofiary handlu ludźmi. Wytypowano placówki opiekuńcze, w których mogłyby być umieszczone małoletnie ofiary [we współpracy ze Strażą Graniczną szkolona jest kadra dydaktyczna placówek].

Również Policja realizowała prace nad projektem aktu prawnego Komendanta Głównego Policji

w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępstw handlu ludźmi oraz przestępstw z nim związanych, który ma na celu m. in. ujednoczenie w Policji w skali kraju czynności związanych z identyfikacją ofiary handlu ludźmi oraz udzielaniem jej informacji i pomocy. Wejście w życie przedmiotowego aktu prawnego planowane jest na początku 2015 roku.

Za pośrednictwem strony internetowej (www.poradnik.poland.gov.pl) polski MSZ publikował poradnik pt. „Polak za granicą”, w którym informował w jaki sposób zadbać o swoje bezpieczeństwo wybierając się w podróż, w tym podróż zarobkową, co zrobić w sytuacji np. utraty dokumentów, choroby, konfliktu z miejscowym prawem oraz w jaki sposób pomocna może okazać się polska placówka dyplomatyczna, a zwłaszcza personel konsularny. Ponadto, w 2014 r. resort spraw wewnętrznych podjął szereg inicjatyw mających na celu ograniczenie zjawiska niewolnictwa domowego w odniesieniu do osób zatrudnianych w charakterze pomocy domowej w przedstawicielstwach dyplomatycznych. W efekcie tych działań polskie konsulaty otrzymały stosowne zalecenia oraz zostały wyposażone w materiał informacyjny dla cudzoziemców przybywających do Polski. Misje dyplomatyczne oraz przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych akredytowane w Polsce otrzymały zaś w formie noty okólnej wraz załącznikami

informacje na temat nowych zasad zatrudniania pomocy domowej.

Realizując rekomendacje wskazane w Planie wdrażania dokumentu programowego „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” wiele instytucji administracji publicznej zintensyfikowało współpracę z organizacjami pozarządowymi [rekomendacja nr 7.19 oraz 10.3.4]. W minionym roku Państwowa Inspekcja Pracy rozszerzyła współpracę z organizacjami pozarządowymi, które udzielają pomocy cudzoziemcom, np. ze Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej, Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji (IOM) i Fundacją Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu La Strada. Wiele urzędów wojewódzkich [w tym śląski, wielkopolski, świętokrzyski, opolski, lubelski, czy pomorski] współpracowały z Helsińską Fundacją Praw Człowieka i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji w zakresie dystrybucji przygotowanych przez nich materiałów informacyjnych. W działania te zaangażowane były także organizacje pozarządowe Homo Faber oraz Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa, czy też Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek i Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć. Małopolski Urząd Wojewódzki w 2014 r. przeprowadził szkolenie „Prawa cudzoziemca – prawa człowieka. Szkolenie z zakresu prawa migracyjnego”.

TABELA 16

Liczba osób aresztowanych i skazanych za handel ludźmi

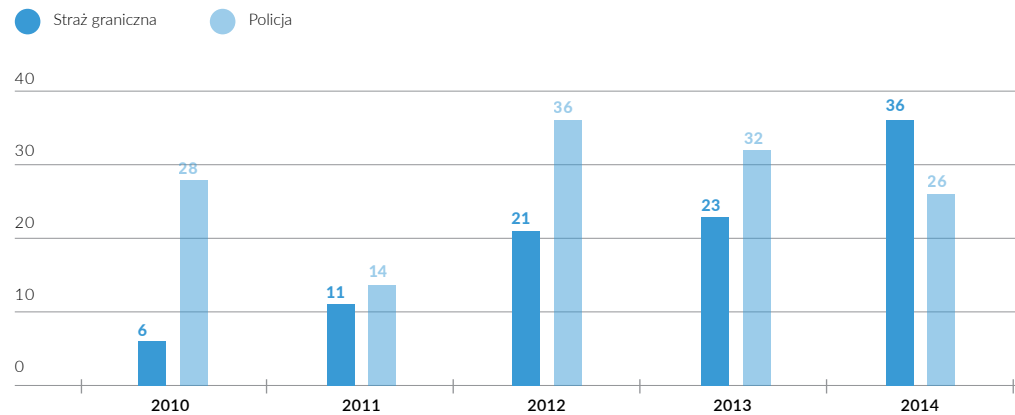
źródło: EMN Annual Policy Report on Immigration and Asylum 2014, Statistic Annex

	2013	2014
Liczba osób skazanych	24	17
Liczba osób aresztowanych lub inaczej włączonych do postępowania karnego	47	49

WYKRES 7

Liczba osób aresztowanych i skazanych za handel ludźmi

źródło: EMN Annual Policy Report on Immigration and Asylum 2014, Statistic Annex



WYKRES 8

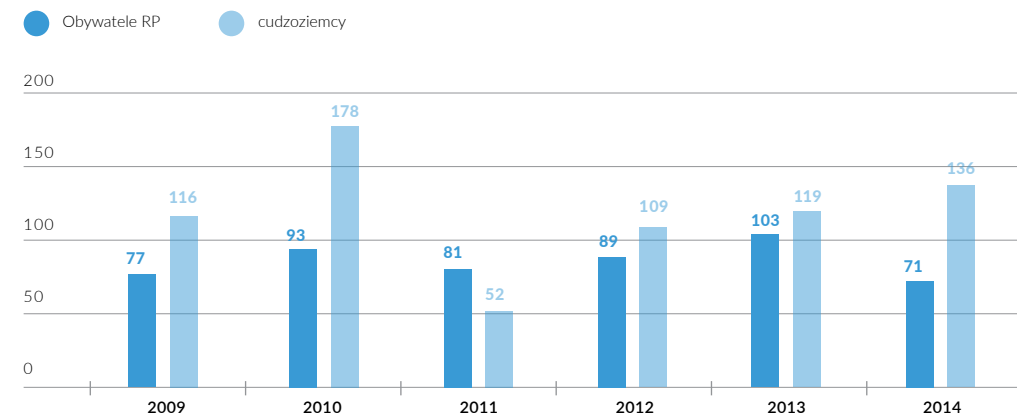
Najczęstsze formy wykorzystania ofiar handlu ludźmi w roku 2014

źródło: EMN Annual Policy Report on Immigration and Asylum 2014, Statistic Annex



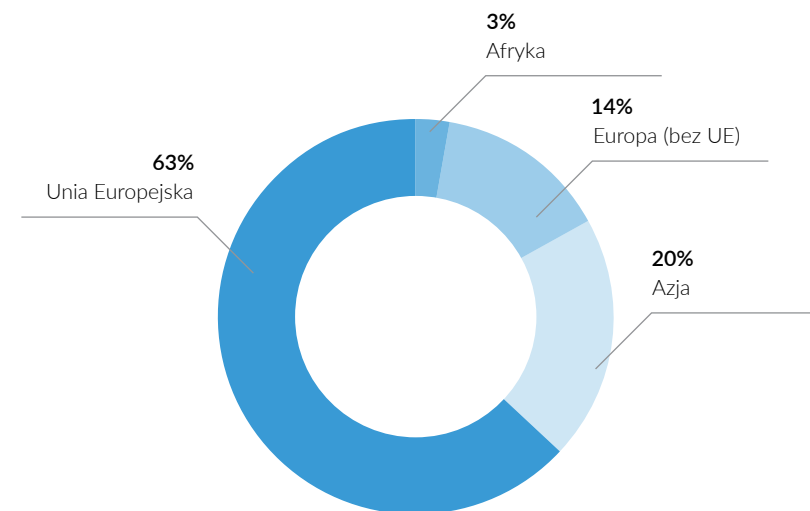
WYKRES 9

Liczba beneficjentów KCIK w latach 2009-2014



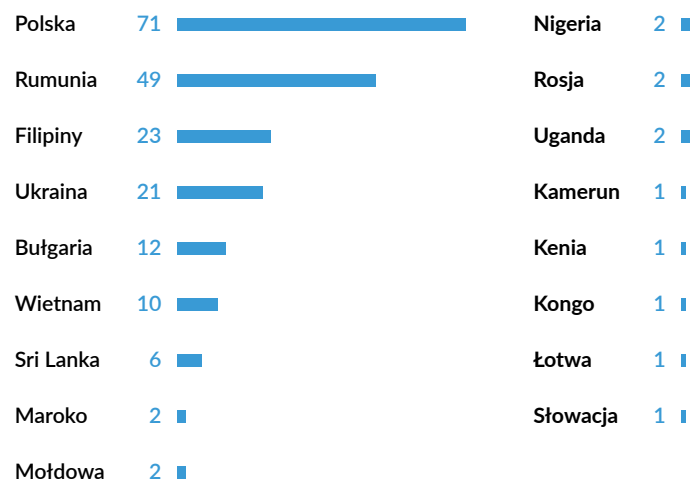
WYKRES 10

Pochodzenie ofiar objętych Programem w latach 2009-2014



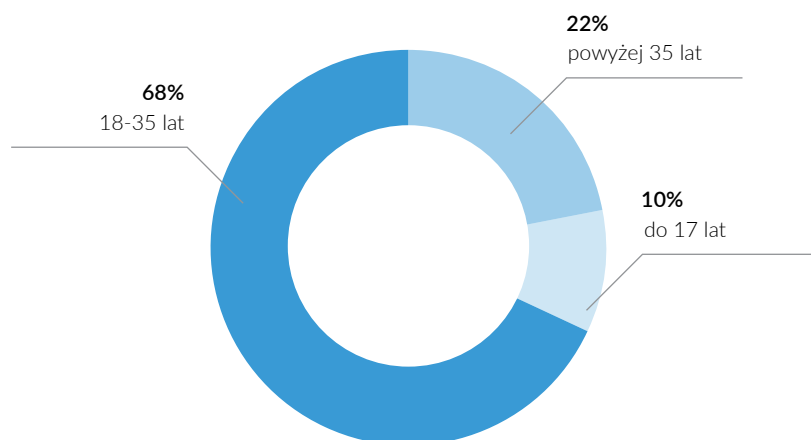
WYKRES 11

Kraje pochodzenia beneficjentów KCIK w roku 2014



WYKRES 12

Wiek ofiar objętych Programem w latach 2006-2014



7

Migracje i rozwój

7.0 Migracje i rozwój

W roku 2014 prowadzono działania w zakresie wspierania migracji i rozwoju wskazane w następujących dokumentach rządowych będących strategiami państwa średnio- lub długookresowymi:

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności,
- Strategia Rozwoju Kraju 2020,
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020,
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020,
- Strategia Sprawne Państwo 2020,
- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”,
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,
- Krajowy Plan Reform 2020,
- Krajowy Plan na Rzecz Zatrudnienia,
- Krajowy Plan Przeciwdziałania Ubóstwu, i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji,
- Rządowa Rada Ludnościowa – Założenia Polityki Ludnościowej Polski 2013 [projekt].

Kluczową rolę w działaniach związanych z wdrożeniem problematyki migracji do polityki sektorowej pełnią fundusze europejskie. W roku 2014 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pełniło funkcję Instytucji Odpowiedzialnej dla europejskich instrumentów

finansowych dostępnych dla obszaru sprawy wewnętrzne, m.in. Funduszu Granic Zewnętrznych, zapewniając służbom i instytucjom takim jak Straż Graniczna, Policja czy też Urząd do Spraw Cudzoziemców możliwość kompleksowej modernizacji systemów teleinformatycznych, rozbudowy posiadanej infrastruktury oraz szkoleń. Celem skoordynowanego zarządzania nowym instrumentem finansowym w ramach perspektywy 2014-2020 z dniem 1 stycznia 2014 roku powołano do życia Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych [COPE MSW]²². COPE MSW realizuje zadania na rzecz projektów, w szczególności w przedmiocie bezpieczeństwa wewnętrznego, migracji i azylu, oraz zadania związane z uczestnictwem we wdrażaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy zagranicznej oraz środków pochodzących z innych programów, w zakresie powierzonymi umowami i porozumieniami²³.

Współpraca z krajami partnerskimi / trzecimi na rzecz migracji ekonomicznej prowadzona była w oparciu o porozumienia na szczeblu unijnym związane z migracją zarobkową. Z punktu widzenia Polski najważniejszymi porozumieniami były podpisane Partnerstwa na rzecz Mobilności z Tunezją i Azerbejdżanem – tabela 17.

22. Przeprowadzenie analizy w tym zakresie zostało zapisane w Planie wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” i było bezpośrednią odpowiedzią na

postulaty organizacji pozarządowych zgłaszane w ramach konsultacji społecznych przedmiotowego Planu

23. Więcej informacji na stronie <http://copemsw.gov.pl/>.

TABELA 17

Podpisane przez Polskę nowe Porozumienia na rzecz Mobilności w roku 2014

źródło: opracowanie własne PL KPK ESM

Rodzaj porozumienia (unijne lub dwustronne)	Status porozumienia (w trakcie negocjacji, podpisano, ratyfikowano, zrealizowano) oraz termin	Państwa trzecie objęte zakresem porozumienia, w tym kraje Partnerstwa z południowym regionem Morza Śródziemnego ²⁴ czy Partnerstwa Wschodniego ²⁵	Główny cel i przesłanki porozumienia (w tym istotne elementy jego treści)	Czy dane porozumienie umożliwia migrację cyrkulacyjną? TAK/NIE
unijne	W dniu 3 marca 2014 roku Polska podpisała Wspólną Deklarację Partnerstwa na rzecz Mobilności UE-Tunezja ²⁶	Tunezja	<ul style="list-style-type: none"> podjęcie przez UE i Tunezję negocjacji w sprawie ułatwienia procedur przyznawania wiz lepsze informowanie posiadających wymagane kwalifikacje obywateli tunezyjskich o dostępnych możliwościach pracy, podejmowania studiów i kształcenia w UE, jak również ułatwienie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych i akademickich 	nie
unijne	W dniu 5 grudnia 2013 roku Polska podpisała Wspólną Deklarację Partnerstwa na rzecz Mobilności UE-Azerbejdżan – realizacja w toku 2014 roku ²⁷	Azerbejdżan	<ul style="list-style-type: none"> pogłębienie współpracy między UE, a Azerbejdżanem wsparcie Azerbejdżanu w budowaniu zdolności do zarządzania migracjami. Projekty realizowane w ramach Partnerstwa obejmują cztery obszary: promocję migracji legalnej; zwalczanie migracji nielegalnej; wzmacnianie pozytywnego wpływu migracji na rozwój oraz kwestie ochrony międzynarodowej i azylu. 	nie

24. Maroko, Algieria, Tunezja, Libia i Egipt.

25. Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan.

26. W Partnerstwie uczestniczą: Belgia, Dania, Niemcy, Hiszpania,

Francja, Włochy, Polska, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania.

27. Obok Polski, porozumienie podpisały Bułgaria, Czechy, Francja,

Litwa, Holandia, Słowenia i Słowacja.

8

Nielegalna migracja oraz przemyt cudzoziemców

8.0 Nielegalna migracja oraz przemyt cudzoziemców

W roku 2014 sytuacja migracyjna Polski w zakresie nielegalnej migracji uległa zmianie w stosunku do roku poprzedniego w związku m.in. ze wzrostem ogólnego natężenia ruchu osobowego na poszczególnych odcinkach granicy zewnętrznej UE oraz znaczną presją migracyjną ze strony cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej na terytorium Polski. Straż Graniczna, czyli organ odpowiedzialny za prowadzenie działań w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji na terytorium Polski, odnotowała kontynuację trendu spadkowego w zakresie liczby cudzoziemców zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom na terytorium Polski [o 5,5% w porównaniu do roku 2013]. Największy spadek zatrzymanych cudzoziemców za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom dotyczył obywateli Ukrainy, Gruzji, Syrii oraz Wietnamu. Wzrosła natomiast liczba cudzoziemców zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom pochodzących z Rosji oraz Białorusi – tabela 18.

W 2014 r. zatrzymano ogółem 522 cudzoziemców. Z tej liczby 209 osób zostało osadzonych w strzeżonych ośrodkach lub aresztach w celu wydalenia/aresztach dla cudzoziemców. Liczba ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, wobec których w ubiegłym roku zastosowana została detencja była trzykrotnie mniejsza w stosunku do roku 2013 (wówczas osadzonych zostało 608 osób).

- Osoby, którym wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu za 2014 rok – 8 551 osób;
- Osoby, które opuściły terytorium RP samodzielnie, jak i w ramach wspomaganych dobrowolnych

powrotów w 2014 r. – 8 101 osób;

- Osoby, które zostały doprowadzone do granicy Rzeczypospolitej Polskiej w 2014 r (w związku z realizacją zobowiązania cudzoziemca do powrotu, umowy o readmisji) – 901 osób;
- Liczba małoletnich bez opieki przyjętych²⁸ do Strzeżonych Ośrodków dla Cudzoziemców – 20 osób, w tym:
 - obywatele Wietnamu – 8 osób,
 - obywatele Afganistanu – 6 osób,
 - obywatele Syrii – 3 osoby,
 - obywatele Maroka – 2 osoby,
 - bezpaństwowiec – 1 osoba.

W roku 2014 odnotowano znaczny wzrost liczby zatrzymanych obywateli państw trzecich. Zatrzymano łącznie za przekroczenie granicy państwa wbrew przepisom na obu kierunkach z/do Polski 4344 obywatele państw trzecich (w 2013 - 3536). Zmianie uległy trendy migracyjne obserwowane w 2013 r. - o ile liczba ujawnionych osób na granicy zewnętrznej UE na wjazd i wyjazd z Polski kształtowała się na podobnym poziomie (1656 w 2013 i 1788 w 2014 r.), o tyle liczba zatrzymanych na granicy wewnętrznej UE wzrosła z 1880 w 2013 r. do 2556 obywateli państw trzecich w 2014 r. Trend ten coraz wyraźniej pokazuje tranzytowy charakter Polski w ruchu migracyjnym, który tworzą głównie osoby nadużywające procedur uchodźczych. Za przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom na obu kierunkach zatrzymywano głównie obywateli Ukrainy (45% zatrzymanych), Rosji (25%), Gruzji (4%), Białorusi (4%), Wietnamu (4%), Syrii (2%) i Turcji (2%).

²⁸. W toku postępowania potwierdzono nieletniość cudzoziemców w siedmiu przypadkach.

TABELA 18

Różnica w liczbie wydanych odmów wjazdu, liczbie cudzoziemców zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom oraz liczbie obywateli państw trzecich zobowiązanych do opuszczenia terytorium Polski w związku z nielegalnym pobytem w latach 2013-2014

źródło: opracowanie PL KPK ESM w oparciu o dane Komendy Głównej Straży Granicznej

	2014 r.	2013 r.	%
odmowy wjazdu	27 687	42 451	-34,8%
w tym ob. Ukrainy	13 147	13 652	-3,7%
zatrzymani obywatele państw trzecich, którzy wbrew przepisom przekroczyli granicę państwową (pgpwp) razem pgpwp do RP i pgpwp z RP	4 344	3 536	+22,9%
w tym ob. Ukrainy	2 454	1 444	+69,9%
zatrzymani obywatele państw trzecich w związku ze stwierdzeniem nielegalnego pobytu	9 117	7 664	+19,0%
w tym ob. Ukrainy	5 624	4 183	+34,4%
liczba wydanych decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu	8 302	9 215	-9,9%
w tym ob. Ukrainy	6 186	4 914	+25,9%

Za nielegalny pobyt lub nielegalną pracę zatrzymano łącznie 9846 obywateli państw trzecich, z czego większość stanowili obywatele Ukrainy (63%), z obywatelami Rosji, Białorusi, Wietnamu, Gruzji, Armenii i Chin.

W minionym roku Straż Graniczna zidentyfikowała cztery główne zagrożenia w obszarze nielegalnej migracji.

Nielegalna migracja obywateli Syrii

Zwiększona presja migracyjna obywateli Syrii notowana w państwach południowej Europy będąca wynikiem m.in. wojny domowej trwającej od 2011 roku coraz bardziej kształtuje sytuację na granicy Polski. W 2014 r. Straż Graniczna zatrzymała za przekroczenie lub próbę przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom z/do Polski i nielegalny pobyt łącznie 143 obywateli Syrii i bezpaństwowców deklarujących obywatelstwo syryjskie (w 2013 r. – 146 osób). Mimo stabilnych wartości liczbowych omawiane ryzyko wymaga podkreślenia z uwagi

na wysokie statystyki w skali europejskiej oraz brak perspektyw na ustabilizowanie sytuacji wewnętrzpolitycznej w Syrii.

W związku z tym, że przez Polskę prowadzą alternatywne, w stosunku do południowego i wschodnio-południowego - szlaki migracyjne, można liczyć się nie tylko z rozwojem międzynarodowych grup przestępczych z udziałem obywateli Polski ale także wzrostem zagrożenia ze strony grup operujących obecnie na terytorium państw w Polską sąsiadujących, np. Niemiec. Zauważalne były ciągłe zmiany szlaków migracyjnych i modus operandi osób ułatwiających nielegalną migrację/przemytników, co było wynikiem elastyczności grup przemytniczych w reagowaniu na natężenie kontroli legalności wjazdu i pobytu w określonych miejscach i nakierowanych na określone typy pojazdów.

Główny szlak migracyjny obywateli Syrii prowadzi z państw Europy Południowej przez Austrię i/lub Czechy do Niemiec i dalej do Państw Skandynaw-

skich [głównie Szwecja]. Przykładem zachowań z udziałem obywateli Syrii w procedurze nielegalnej migracji jest np. wykorzystywanie samochodów osobowych i mikrobusów z Czech, Polski, Austrii i Niemiec, traktowanie Wiednia oraz Krakowa jako istotnych punktów przerzutowych, a także coraz częstsze przewożenie cudzoziemców w niewielkich grupach, do 4 osób. Powyższe choć zwiększa koszty przerzutu obniża jednak ryzyko ujawnienia.

Nielegalna migracja obywateli Wietnamu

W roku 2014 odnotowano wzrost presji migracyjnej obywateli Wietnamu. Straż Graniczna zatrzymała za nielegalny pobyt, nielegalną pracę, przekroczenie lub próbę przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom z/do Polski łącznie 420 obywateli Wietnamu. W roku 2013 zatrzymano ogółem 233 obywateli Wietnamu, co oznacza ponad 80% wzrost skali zjawiska. Największą grupę stanowili cudzoziemcy zatrzymani na terytorium kraju oraz na odcinku granicy z Litwą. Należy stwierdzić, że obywatele Wietnamu nielegalnie przebywający na terytorium Polski także przedostali się do kraju przez litewski odcinek granicy bezpośrednio po dokonaniu przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom przez granicę zieloną z Białorusi na Łotwę/Litwę lub z Federacji Rosyjskiej do Estonii lub Łotwy. Pewien odsetek obywateli Wietnamu stanowiły osoby, które samowolnie oddaliły się z ośrodków dla cudzoziemców pozostających w procedurze uchodźczej w państwach bałtyckich.

Niepewność zatrudnienia i niewielkie zarobki obywateli Wietnamu w Rosji stanowią jeden z czynników dalszego utrzymywania się wzrostu zagrożenia nielegalną migracją obywateli Wietnamu. Innymi czynnikami może być stale rosnąca diaspora wietnamska w Polsce oraz w Niemczech, a także pogarszająca się w roku 2014 kondycja gospodarki rosyjskiej, powodująca zmniejszenie zapotrzebowania na pracę imigrantów, a także antyimigranckie nastroje społeczne w Rosji, rodzące także otwartą agresję.

Napływ osób z Ukrainy wnioskujących o ochronę

W trakcie roku 2014 obywatele Ukrainy składali wnioski zarówno w przejściach granicznych na wjazd do Polski, jak też na terytorium kraju (osoby przebywające w Polsce legalnie w ramach pobytu długo-i krótkoterminowego). Początkowo liczba wniosków złożonych na granicy nie była znacząco większa

niż w analogicznym okresie roku poprzedniego – wzrost spowodowały wnioski złożone na terytorium kraju. Obywatele Ukrainy zamieszkujący już w Polsce jako motywację składania wniosku podawali głównie obawę przed powrotem na Ukrainę w związku z panującą tam sytuacją kryzysową. Wśród przyjeżdżających w celu złożenia wniosku byli mieszkańcy regionu donieckiego i charkowskiego oraz innych terenów objętych niestabilną sytuacją. Dla części wnioskujących powodem ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej było uniknięcie powołania do wojska i skierowania do działań w ramach operacji antyterrorystycznej prowadzonej przez siły ukraińskie.

W ciągu 2014 r. o nadanie statusu uchodźcy wystąpiło łącznie 2275 obywateli Ukrainy (dla porównania: 46 osób w roku 2013) i tym samym uplasowali się na drugim miejscu (po obywatelach Rosji) w grupie najczęściej wnioskujących o status uchodźcy w Polsce. Należy pamiętać, że jeszcze w roku 2013 obywatele Ukrainy nie stanowili nawet 1% ogólnej liczby osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej i nie mieścili się w pierwszej piątce grup narodowościowych. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że wnioski o udzielenie ochrony stanowiły niewielki procent wszystkich postępowań w zakresie migracji wobec obywateli Ukrainy. Zdecydowana większość cudzoziemców przybywających do Polski z tego kraju decydowała się na legalizację pobytu umożliwiającą jednoczesne podjęcie pracy (brak takiej możliwości przez pierwsze 6 miesięcy procedury uchodźczej) i samodzielne utrzymanie rodziny²⁹. Wzrastające prawdopodobieństwo trwałości takich zjawisk jak kryzys ekonomiczny na Ukrainie, starcia zbrojne z separatystami na wschodzie kraju i zwiększone zapotrzebowanie na kadry dla walczącej armii, prześladowania etnicznych nie-Rosjan pozostających na obszarach objętych konfliktem stanowią o wysokim prawdopodobieństwie utrzymania się trendu migracyjnego obywateli Ukrainy, w tym poprzez korzystanie z procedur uchodźczych.

Użycie fałszywych dokumentów, głównie wiz wydanych w Konsulatach RP³⁰

Wyłudzenie wiz, przede wszystkim krajowych i przede wszystkim przez obywateli Ukrainy, jednoznacznie zidentyfikowano jako główne zagrożenie w zakresie ujawnień fałszywych dokumentów. Proceder ten dotyczył zarówno uzyskiwania prawa do zatrudnienia w RP na podstawie oświadczeń

o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi jak i rzekomego nawiązywania partnerstwa biznesowego. Nie należy spodziewać się zmniejszenia nacisku migracyjnego z wykorzystaniem rzeczoności modus operandi, gdyż okazuje się on niezwykle efektywny. Ważnym aspektem omawianej sytuacji jest de facto brak możliwości ścigania osób, które ułatwiają cudzoziemcom przyjazd do Polski składając np. fikcyjne oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom i czerpiąc z tego korzyści majątkowe.

W trakcie 2014 roku Straż Graniczna wykryła 1870 osób posługujących się sfałszowanymi dokumentami. Najliczniejsze grupy sprawców stanowili obywatele Ukrainy (1472), a następnie Białorusi (136). Obywatele Ukrainy posługiwali się głównie wyłudzonymi/sfałszowanymi wizami (1218) oraz w mniejszym stopniu stemplami kontroli granicznej (218). Cudzoziemcy posługiwali się także sfałszowanymi dowodami osobistymi głównie państw UE/Schengen, co wskazuje, że za najprostszą metodę wjazdu obywatele Ukrainy uznają wyłudzenie wiz, które są łatwo dostępne. Do popularności tej metody przyczyniał się ponadto niski koszt (nieporównywalnie niższy od ceny sfałszowanego dokumentu podróży). Obywatele Białorusi także posługiwali się głównie wyłudzonymi/sfałszowanymi wizami oraz sfałszowanymi stemplami kontroli granicznej.

Najwięcej ujawnień nastąpiło na odcinkach granicy z Ukrainą, Niemcami, Czechami i podczas kontroli wewnątrz terytorium kraju. Najczęściej używanym fałszywym dokumentem były wizy krajowe oraz odciski stempli kontroli granicznej (z czego przeważały polskie i słowackie).

Najczęstszymi przypadkami wyłudzeń było uzyskiwanie wizy w celu prowadzenia działalności gospodarczej i w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy (odpowiednio 39% i 42% wszystkich wyłudzonych wiz). Wizy uzyskiwane były na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, sfałszowanego

lub uzyskanego drogą legalną, lecz bez woli realizacji deklarowanego celu przyjazdu, a także na podstawie podrobionego zaproszenia do współpracy handlowej. Analiza ujawnień wyłudzonych wiz pokrywała się z sezonowością wyjazdów cudzoziemców do pracy – w pierwszej fali na wiosnę (rozpoczęcie prac budowlanych, koniec martwego sezonu w handlu i usługach), oraz w drugiej fali wraz z rozpoczęciem prac sezonowych jesienią (zbiory, przetwórstwo rolne, prace remontowo-wykończeniowe, etc.).

W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom nielegalnej migracji, między innymi tym wskazanym powyżej, Straż Graniczna w Polsce była zaangażowana w wiele projektów. Straż Graniczna samodzielnie bądź we współpracy z innymi służbami i instytucjami tworzyła np. plany reagowania na potencjalne zagrożenia, opracowuje możliwe scenariusze rozwoju sytuacji, koncepcje działań itp. Przykładami dobrych praktyk mogą być dokumenty opracowane w związku z sytuacją na Ukrainie [wspomniane również w punkcie 1.5.]. Do tych dokumentów należy:

- „Koncepcja działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”,
- „Plan działania Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w sytuacji masowego napływu migrantów z Ukrainy do Rzeczypospolitej Polskiej”, gdzie opisano charakterystykę odcinka polskiej granicy z Ukrainą, ogólne zasady reagowania jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej w strefie działania Straży Granicznej, analizę możliwych scenariuszy [wariantów] rozwoju sytuacji na Ukrainie i stosowne do ich skali zasady działania Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców.
- „Plan działania resortu spraw wewnętrznych w zakresie organizacji przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców /uchodźców z Ukrainy”, który

kompleksowo opisuje system reagowania na wyżej wymienione zagrożenia wszystkich podmiotów resortu spraw wewnętrznych [Straży Granicznej, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Departamentu Zdrowia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych], z uwzględnieniem współpracy z administracją terenową oraz z Siłami Zbrojnymi.

W roku 2014 w ramach funkcjonującej pod auspicjami Europolu platformy wymiany informacji EMPACT Straż Graniczna przewodniczyła w dwóch nowych działaniach grupy ukierunkowanej na nielegalną migrację [w ramach priorytetu C]: [a] zwalczanie organizacji nielegalnej migracji ob. Rosji narodowości czecheńskiej oraz [b] identyfikacja i rozpracowanie HVT – High Value Targets [najbardziej poszukiwanych organizatorów/ grup].

29. „Informacja o działalności Urzędu ds. Cudzoziemców w okresie 1.01.2014 – 31.12.2014 r.”

30. Wyłudzenie wizy – rozumiane jako bezprawne uzyskanie dokumentu w wyniku wprowadzenia w błąd urzędnika, co do zasadności jego wydania. Wyłudzenia dotyczą pozyskiwania w placówkach

dyplomatycznych RP wiz głównie celem wykonywania pracy, wydawanych na podstawie wyłudzonych/fałszywych oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy oraz wiz w celu prowadzenia działalności gospodarczej.

9

Powroty cudzoziemców

8.0 Powroty cudzoziemców

Analiza danych statystycznych dotyczących realizacji polityki powrotowej w państwach członkowskich UE na koniec 2014 roku wskazywała na problemy z utrzymaniem efektywności powrotów cudzoziemców zobowiązanych do opuszczenia terytorium państw UE. W związku z dość istotną różnicą pomiędzy liczbą wydanych decyzji zobowiązujących cudzoziemców do powrotu a liczbą osób, które w następstwie tej decyzji opuściły kraje dotychczasowego pobytu, w ciągu 2014 roku podejmowane były różne kroki mające na celu z jednej strony promowanie legalnej migracji poprzez ułatwianie procedur legalizacji pobytu, oraz z drugiej strony, umożliwianie osobom potrzebującym tego wsparcia przy dobrowolnym wyjeździe. W latach 2008-2014 średnia unijna odnośnie skutecznych powrotów cudzoziemców kształtowała się na poziomie ok. 40-50%, przy czym w przypadku Polski powyższa średnia kształtowała się na poziomie ok. 90% – tabela 19.

Dane statystyczne za rok 2014 wskazują, że największe różnice pomiędzy liczbą wydanych decyzji o powrocie i liczbą rzeczywiście zrealizowanych decyzji o powrocie [powrót dobrowolny, wspomagany dobrowolny powrót czy powrót przymusowy]. Dane statystyczne Frontex wskazują, że największe różnice skuteczności polityki powrotowej w roku 2014 miały miejsce we Francji, Grecji, Hiszpanii, Włoszech, Niderlandach, Niemczech i Bułgarii. Na tym tle sytuacja realizacja polityki powrotowej w Polsce charakteryzuje się większą skutecznością. Zwłaszcza w istotny sposób wzrosła liczba dobrowolnych wyjazdów cudzoziemców, a także wyjazdów organizowanych w ramach programu wspomaganego dobrowolnych powrotów samodzielnie przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, lub przez Urząd do Spraw Cudzoziemców i Komendę Główną Straży Granicznej we współpracy z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji – tabela 20.

Współpraca Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Biura Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji w Polsce w zakresie pomocy cudzoziemcom przy organizacji dobrowolnych powrotów opiera się na podpisanym w dniu 12 lipca 2005 roku Porozumieniu w przedmiotowej kwestii. Tekst dokumentu został w dniu 26 października 2011 roku zmieniony odrębnym Porozumieniem w którym wprowadzono zapis umożliwiający organizację dobrowolnych powrotów cudzoziemców, którzy zostali uznani jako ofiary handlu ludźmi przez organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi. Powyższe rozszerzyło listę dotychczasowych beneficjentów programu dobrowolnych powrotów, z którego do tej pory korzystać mogły tylko osoby 1] ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy, których wnioski ze względów formalnych zostały pozostawione bez rozpoznania, lub które otrzymały decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia zgody na pobyt tolerowany; 2] które złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy, a następnie zrezygnowały z ubiegania się o ten status; 3] ubiegające się o udzielenie azylu w Polsce, które otrzymały decyzję o odmowie udzielenia azylu; oraz 4] które otrzymały decyzję, z której wynika obowiązek opuszczenia Polski.

Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji wykonuje zadania wynikające z realizacji postanowień Porozumienia w oparciu o roczny Plan Działania we współpracy z Urzędem do Spraw Cudzoziemców oraz Komendą Główną Straży Granicznej, przy czym środki finansowe na wykonanie działań wskazanych w Porozumieniu przekazywane są do IOM przez ww. instytucje rządowe jako, z jednej strony, główne źródło finansowania podstawowego programu wspomaganego dobrowolnych powrotów [Porozumienie z 2005 roku], a z drugiej strony, w oparciu o art. 4

TABELA 19

Liczba obywateli państw trzecich, którym odmówiono wjazdu na terytorium Polski, którzy zostali zobowiązani do wyjazdu, oraz skutecznie wydalenii z terytorium polski w latach 2011-2014

źródło: opracowanie PL KPK ESM w oparciu o materiały Straży Granicznej oraz statystyki Eurostat

Obywatele państw trzecich:	2011	2012	2013	2014
którym odmówiono wjazdu na terytorium państwa	20 225	29 705	40 385	20 125
przebywający nielegalnie	6 875	8 140	9 280	12 050
zobowiązani do opuszczenia terytorium państwa	7 750	7 995	9 215	10 160
skutecznie wydalenii	7 050	6 845	8 465	9 280

TABELA 20

Liczba cudzoziemców, którzy w latach 2011-2014 opuścili terytorium Polski w ramach powrotów dobrowolnych i przymusowych

źródło: opracowanie PL KPK ESM w oparciu o materiały Straży Granicznej)

	Liczba cudzoziemców wydanych	Liczba cudzoziemców, którzy wyjechali dobrowolnie	Liczba cudzoziemców, którzy skorzystali z pomocy w dobrowolnym powrocie
2011	625	5 519	1 164
2012	512	6 143	764
2013	1 223	7 106	1 994
2014	901	8 101	1 502

WYKRES 13

Liczba beneficjentów dobrowolnych powrotów współorganizowanych przez IOM na tle ogólnej liczby beneficjentów programu dobrowolnych powrotów z Polski

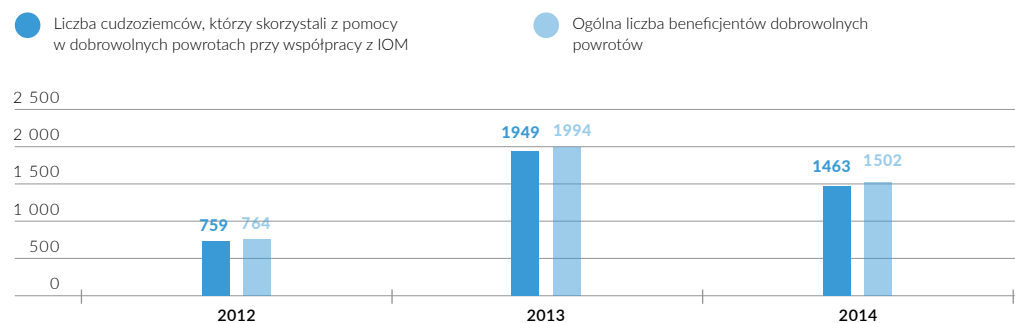


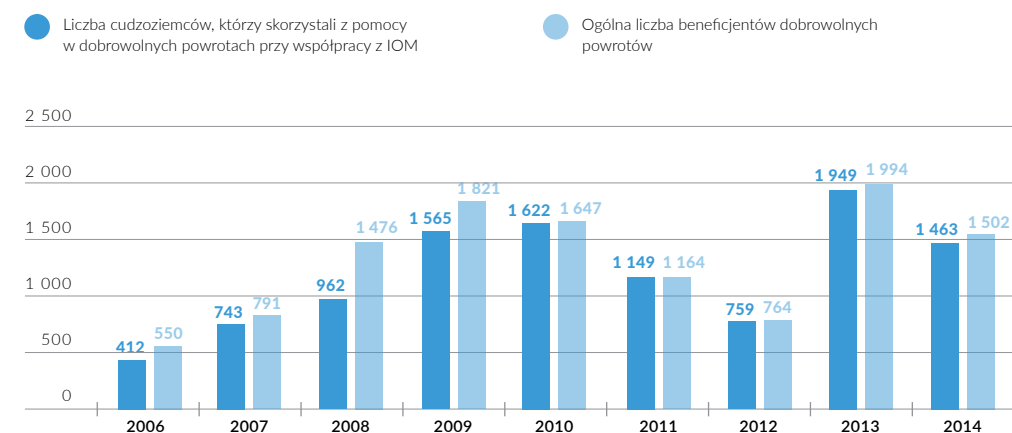
TABELA 21

Liczba beneficjentów programu wspomaganych dobrowolnych powrotów z Polski w latach 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba osób, które skorzystały z pomocy w dobrowolnym powrocie (art. 70 i art. 75 ustawy) – Szeff UdSC	138	48	514	256	25	15	5	45	39
Liczba osób, które uczestniczyły w programie dobrowolnych powrotów (realizacja porozumienia z 2005 roku)	228	262	721	226	180	8	7	24	17
Liczba osób, które uczestniczyły w programie dobrowolnych powrotów (realizacja projektów IOM współfinansowanych ze środków unijnych, Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Straży Granicznej)	184	481	241	1 339	1 442	1 141	752	1 925	1 446
Ogółem	550	791	1 476	1 821	1 647	1 164	764	1 994	1 502

WYKRES 14

Liczba beneficjentów dobrowolnych powrotów współorganizowanych przez IOM na tle ogólnej liczby beneficjentów programu dobrowolnych powrotów z Polski



i 5 niniejszego Porozumienia, jako wkład finansowy do projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów – Program Krajowy oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, mających między innymi na celu zapewnienie pomocy reintegracyjnej w kraju powrotu cudzoziemca.

Jak już zostało wspomniane wcześniej koszty organizacji pomocy cudzoziemcom w dobrowolnym powrocie w ramach Porozumienia z IOM z roku 2005 generują określone koszty dla budżetu państwa. Podstawowy program pomocy w dobrowolnym powrocie „Program pomocy w dobrowolnym powrocie cudzoziemców opuszczających terytorium Polski” w całości finansowany jest z budżetu państwa, a wydatki na jego realizację wyniosły w roku 2013 – ok. 119 tys. PLN, w roku 2014 – ok. 124 tys. PLN. Koszty realizacji pozostałych projektów współfinansowanych ze źródeł unijnych zależą od wartości danego projektu. Ogółem na realizację zadań wskazanych w Planie Działań na rok 2013 rok do dnia 31 grudnia 2013 roku wydatkowano 2 881 783,54 PLN, natomiast w Planie Działań na rok 2014 rok do dnia 31 grudnia 2014 roku wydatkowano 1 880 139,47 PLN. W roku 2013 dofinansowanie wyniosło 7 291 585,25 PLN.

W latach 2012-2014 realizowane były następujące działania: zrealizowano podstawowy program pomocy w dobrowolnym powrocie „Program pomocy w dobrowolnym powrocie cudzoziemców opuszczających terytorium Polski” w całości finansowany z budżetu państwa oraz pięć projektów współfinansowanych ze źródeł unijnych: „Konsultacja, podróż, reintegracja – pomoc w dobrowolnym powrocie z Polski” i „Konsultacja, podróż, reintegracja – pomoc w dobrowolnym powrocie z Polski, Faza 2”, „Konsultacja, podróż, reintegracja – pomoc w dobrowolnym powrocie z Polski, Faza 2 kontynuacja” we współpracy z UdSC, „Pomoc w dobrowolnym powrocie z Polski oraz reintegracja” i „Pomoc w dobrowolnym powrocie z Polski oraz reintegracja, Faza 2.” we współpracy z KGSG, oraz „Wzmacnianie efektywności dobrowolnych powrotów” i „Wzmacnianie efektywności dobrowolnych powrotów. Faza 2.”. W ramach ostatnich dwóch projektów działania IOM skupiały się wyłącznie na wspieraniu poprawy umiejętności oraz poprawie współpracy międzyinstytucjonalnej m.in. w oparciu o system szkoleniowo-treningowy skierowany do pracowników instytucji współpracujących, czyli

SG i UdSC. Pozostałe projekty skierowane są do cudzoziemców wyrażających chęć powrotu do kraju pochodzenia lub innego kraju, na którego terytorium mają prawo przebywać.

Niniejsza współpraca opiera się na przekonaniu, iż dalsze rozszerzenie i umocnienie obecnej współpracy w sprawach związanych z organizacją pomocy w dobrowolnym powrocie cudzoziemców opuszczających terytorium Polski może przyczynić się do zwiększenia skuteczności polskiej polityki powrotowej i utworzenia warunków koniecznych do skutecznego zwalczania i przeciwdziałania handlowi ludźmi.

Odnosząc się do ogólnej liczby cudzoziemców, którzy skorzystali z pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia lub innego kraju powrotu należy zauważyć, iż osoby korzystające z Porozumienia z 2005 roku i towarzyszących im projektów stanowią ponad 95% liczby osób korzystających z pomocy państwa w tym zakresie. Tylko niewielki procent cudzoziemców ubiega się o pomoc szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z prośbą o pomoc w dobrowolnym powrocie – wykres 13. Szczegółowe dane znajdują się w tabeli 21.

Należy zaznaczyć, iż liczba cudzoziemców, którzy korzystają z prawa do pomocy przy organizacji dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia lub innego kraju powrotu jest zmienna, lecz z tendencją wzrostową.

O ile w roku 2006 z pomocy przy dobrowolnym powrocie skorzystało ogółem 550 cudzoziemców [312 cudzoziemców powróciło w ramach Porozumienia z 2005 roku oraz towarzyszących mu projektów współfinansowanych ze środków unijnych], na koniec 2014 roku liczby te wyniosły odpowiednio 1502 oraz 1463. Zdecydowana większość beneficjentów programu opuszcza Polskę w ramach projektów współfinansowanych ze źródeł unijnych – wykres 14.

Wśród beneficjentów programu dobrowolnych powrotów współorganizowanych przez IOM przeważają cudzoziemcy narodowości rosyjskiej [84%], ukraińskiej [4%], gruzińskiej [4%] i wietnamskiej [1%]. Należy zaznaczyć, iż w ramach pomocy udzielanej cudzoziemcom oferowane jest wsparcie finansowe [w formie grantu] na reintegrację w kraju powrotu; w skali roku z dodatkowej pomocy finansowej lub rzeczowej korzysta ok. 80-90 cudzoziemców. Ogólnym celem podpisanego Porozumienia z 2005 roku jest wsparcie wysiłków Polski we wzmacnianiu

zarządzania migracjami powrotnymi poprzez zintegrowane podejście do pomocy w dobrowolnym powrocie, obejmujące dostarczanie informacji o programie, udzielanie porad dla migrantów, przygotowywanie cudzoziemców do wyjazdu oraz zorganizowanie transportu, przy zapewnieniu bezpieczeństwa i poszanowaniu godności osób powracających do kraju pochodzenia. Pomoc we wspomnianych dobrowolnych powrotach cudzoziemców obejmuje również potwierdzanie zainteresowanym, po uprzedniej weryfikacji czy spełnione zostały wszystkie przesłanki udzielenia takiej pomocy, możliwości wzięcia udziału w programie, weryfikację i ewentualną pomoc w uzyskaniu dokumentów podróży, organizację podróży i asystę przy wyjeździe oraz pomoc w czasie podróży, wsparcie w kraju powrotu w ramach pomocy reintegracyjnej [jeśli pomoc reintegracyjna jest częścią programu dobrowolnych powrotów] oraz monitoring skuteczności dobrowolnego powrotu i programu integracji w kraju powrotu. W ramach współpracy IOM z Urzędem do Spraw Cudzoziemców oraz Strażą Graniczną wykonywane są też działania mające na celu szerzenie wiedzy ww. instytucji współpracujących w dziedzinie dobrowolnych powrotów

i wspieranie umiejętności i najlepszych praktyk również w czasie prac tzw. komisji konsultacyjnej

Ponadto zagadnienia związane z organizacją dobrowolnych powrotów cudzoziemców z Polski omawiane były także podczas spotkań krajowej grupy ekspertów Europejskiej Sieci Migracyjnej do spraw powrotów i reintegracji [tzw. PL EMN REG, z ang. European Migration Network Return and Reintegration Expert Group, EMN REG], która powstała w Departamencie Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w lutym 2014 roku.

W pracach ww. grupy udział biorą przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych [koordynator], Komendy Głównej Straży Granicznej, Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Biura Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji w Warszawie.

Wśród nowych porozumień i innych form współpracy dwustronnej lub wielostronnej z krajami trzecimi przyjętych w 2014 roku przez Straż Graniczną w celu wzmocnienia potencjału operacyjnego w zakresie zwalczania nielegalnej migracji, wzmacniania możliwości realizacji decyzji o powrocie cudzoziemców i kontroli granic zewnętrznych, wskazać należy (zob. tabela poniżej):

Tytuł umowy	Państwa trzecie objęte współpracą	Opis
Porozumienie zmieniające „Porozumienie między Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej a Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy o wspólnych patrolach”. Podpisane w trybie wymiany korespondencji w dniu 15 września 2014 roku przez Komendanta Głównego Straży Granicznej i w dniu 25 września 2014 roku przez Przewodniczącą Administracji Państwowej Służby Granicznej Ukrainy	Ukraina	na mocy zawartego porozumienia od 9 października 2014 roku w przypadkach wystąpienia nagłej zmiany sytuacji na granicy państwowej, wymagającej podjęcia natychmiastowego działania, możliwe jest organizowanie przez Pomocników Pełnomocnika Granicznego jednej strony za zgodą Pomocnika Pełnomocnika Granicznego drugiej Strony wspólnych patroli w trybie doraźnym z pominięciem pisemnego wniosku [poza harmonogramem służb planowych w systemie miesięcznym]
Uruchomienie z dniem 09 czerwca 2014 roku na odcinku białoruskim Systemu Wczesnego Ostrzegania [SWO] o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnej na polsko - białoruskiej granicy lądowej w celu utrzymania płynności jej przekraczania	Białoruś	do chwili obecnej nie zaistniała konieczność uruchomienia ww. systemu
Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Armenii o readmisji osób przebywających bez zezwolenia podpisana 19 kwietnia 2013r	Armenia	umowa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2014 roku - porozumienie z państwami trzecimi w zakresie realizacji polityki powrotowej

Tytuł umowy	Kraj	Opis
Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Turcji o readmisji osób przebywających bez zezwolenia podpisana 16 grudnia 2013 roku	Turcja	umowa weszła w życie w dniu 1 października 2014 roku - porozumienie z państwami trzecimi w zakresie realizacji polityki powrotowej
Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Azerbejdżanu o readmisji osób przebywających bez zezwolenia podpisana 28 lutego 2014 roku	Azerbejdżan	umowa weszła w życie w dniu 1 września 2014 roku - porozumienie z państwami trzecimi w zakresie realizacji polityki powrotowej
Porozumienie o współpracy UE-Indonezja zawierające tzw. klauzulę readmisyjną w art. 34 ust.3 i 4 podpisane w dniu 9 listopada 2009 roku	Indonezja	porozumienie weszło w życie w dniu 1 maja 2014 roku - porozumienie z państwami trzecimi w zakresie realizacji polityki powrotowej
Porozumienie o współpracy UE- Korea Południowa zawierające tzw. klauzulę readmisyjną w art.33 ust. 2 i 3 podpisane w dniu 10 maja 2010 roku	Korea	porozumienie weszło w życie w dniu 1 czerwca 2014 roku - porozumienie z państwami trzecimi w zakresie realizacji polityki powrotowej
Porozumienie o współpracy RP- Australia zawierające tzw. klauzulę readmisyjną w art.4 podpisane w dniu 28 marca 2014 roku	Australia	porozumienie weszło w życie w dniu 1 sierpnia 2014 roku - porozumienie z państwami trzecimi w zakresie realizacji polityki powrotowej
Umowa zawarta między Wspólnotą Europejską a Republiką Zielonego Przylądka o readmisji osób przebywających bez zezwolenia z dnia 18 kwietnia 2013 roku	Republika Zielonego Przylądka	umowa weszła w życie w dniu 1 grudnia 2014 roku - porozumienie z państwami trzecimi w zakresie realizacji polityki powrotowej

źródło: opracowanie PL KPK ESM w oparciu o materiały Straży Granicznej

Jednocześnie w dniach 9-12 grudnia 2014 roku rozpoczęto I rundę negocjacji w zakresie podjęcia rozmów w sprawie podpisania umowy o readmisji po-

między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Kazachstanu. W 2014 roku podejmowano także rozmowy w sprawie:

1. organizacji spotkań w sprawie realizowania umów o readmisji

Kraj	Opis
Armenia	W dniach 7-11 kwietnia 2014 roku w Warszawie miało miejsce spotkanie z przedstawicielami Służby Migracyjnej, Bezpieczeństwa oraz Policji Republiki Armenii. Cel spotkania: omówienie kwestii dotyczących wykonywania umowy o readmisji oraz protokołu wykonawczego do umowy. Ponadto, w czasie pobytu w Polsce delegacja ormiańska odbyła wizytę studyjną w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Kętrzynie.
Wietnam	W dniach 18-21 listopada 2014 roku w Warszawie odbyła się wizyta delegacji wietnamskiej z Urzędu Kontroli Ruchu Granicznego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Wietnamu. Cel spotkania: podsumowanie wykonywania umowy za lata 2013 i 2014. Ponadto, w czasie spotkania zostały przedstawione uregulowania zawarte w ustawie o cudzoziemcach, możliwości wykorzystania wideokonferencji na potrzeby wykonywania umowy oraz plany dotyczące dalszej współpracy.

2. współpracy w ramach projektów

Kraj	Opis
Mołdawia	W ramach projektu "Fighting Irregular Migration in Moldova" zorganizowano spotkanie konsultacyjne w Kiszyniowie na temat polskich doświadczeń we współpracy w zakresie identyfikacji, readmisji i organizacji powrotów cudzoziemców do Armenii i Kazachstanu, w kontekście rozpoczęcia przez Mołdawię negocjacji umów o readmisji z ww. krajami.
Mołdawia	W ramach projektu „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz zapewnianie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej – szkolenia na rzecz Policji Granicznej Republiki Mołdawii” zorganizowano szkolenia m.in. z kontroli środków transportu, z teoretycznych podstaw ochrony lotnictwa (screening), z praktycznych aspektów prowadzenia rozpoznania minersko-pirotechnicznego, z profilowania osób przekraczających granicę, z zasad pracy operacyjno-śledczej, w zakresie przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej, zjawisku korupcji oraz przestępstwom finansowym, z technik kryminalistycznych stosowanych w działalności służbowej formacji granicznych, z weryfikacji autentyczności dokumentów.
Kirgistan i Tadżykistan	W ramach projektu XAC/K22 Biura ONZ ds. Narkotyków i Przestępczości UNODC, pt „Zwalczanie przemytu afgańskich opiatów szlakiem północnym poprzez wzmocnienie potencjału kluczowych przejść granicznych oraz poprzez utworzenie granicznych biur łącznikowych" (druga edycja) przeprowadzono szkolenie dla 15-stu funkcjonariuszy granicznych biur łącznikowych Kirgistanu i Tadżykistanu podczas których omówiono m.in. kwestie dotyczące zarządzania ryzykiem i metodologii analizy ryzyka oraz problematyki dot. współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie zwalczania i przeciwdziałania przestępczości transgranicznej i nielegalnej migracji. Zaprezentowano procesy związane z przetwarzaniem, weryfikacją oraz dystrybucją informacji wewnątrz Straży Granicznej. Przeprowadzono warsztaty ukierunkowane na wypracowanie wskaźników ryzyka, które polegały na realizacji trzech praktycznych ćwiczeń.
Macedonia	W ramach Programu „Kontrola Eksportu Bezpieczeństwo Granic" (Export Control and Related Border Security –EXBS) przeprowadzono szkolenie z zakresu analizy ryzyka wg modelu CIRAM skierowane do 5 przedstawicieli Macedonii.
Kosowo	W ramach Programu „Kontrola Eksportu Bezpieczeństwo Granic" (Export Control and Related Border Security –EXBS) przeprowadzono szkolenie dla 12 oficerów służb granicznych Kosowa z zakresu obsługi urządzeń optoelektrycznych.
Czarnogóra	W ramach Programu „Kontrola Eksportu Bezpieczeństwo Granic" (Export Control and Related Border Security –EXBS) przeprowadzono szkolenie dla funkcjonariuszy Czarnogóry nt. „Postępowanie funkcjonariuszy wobec osób stwarzających zagrożenie poza przejściem granicznym".
Kosowo	W ramach projektu twinningowego "Border Management and Fight against Drug Trafficking" KS11 IB JH 03 przeprowadzono wizytę studyjną 10 przedstawicieli służb granicznych Kosowa w Straży Granicznej.
Czarnogóra	W ramach Programu „Kontrola Eksportu Bezpieczeństwo Granic" (Export Control and Related Border Security –EXBS) przeprowadzono szkolenie dla funkcjonariuszy Czarnogóry nt. „Postępowanie funkcjonariuszy wobec osób stwarzających zagrożenie poza przejściem granicznym"
Białoruś	W ramach programu „Analiza ryzyka w zarządzaniu granicami Republiki Białorusi (RANBEL)" zorganizowano międzynarodową konferencję „Analiza ryzyka w zarządzaniu granicami Republiki Białorusi i regionie". Jej celem było omówienie projektu wspólnego raportu dot. analizy ryzyka na granicy państwowej Republiki Białoruś w odniesieniu do przeprowadzenia Mistrzostw Świata w hokeju w 2014 roku.
Państwa Partnerstwa Wschodniego (Gruzja, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś i Ukraina)	W ramach Projektu pilotażowego w ramach Inicjatywy Celowej Procesu Praskiego zorganizowano warsztaty tematyczne, poświęcone zagadnieniom związanym z praktyczną współpracą w ramach umów o readmisji, w tym m.in. w obszarze identyfikacji oraz organizacji powrotów.

Kraj	Opis
Państwa Partnerstwa Wschodniego (Gruzja, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś i Ukraina)	<p>W ramach projektu „Wsparcie we wdrażaniu Planu Działań Procesu Praskiego” (EaP SIPPAP) zorganizowano spotkania grup roboczych oraz warsztaty na temat ochrony granicy i modelu szkolenia, a także w zakresie doświadczeń państw UE w obszarze wspólnych patroli. Ich celem było przedstawienie podstaw prawnych i rozwiązań praktycznych związanych z funkcjonowaniem wspólnych patroli oraz przygotowania szkoleniowego w zakresie ich prowadzenia. Wizytowano również przejście graniczne na granicy rumuńsko-mołdawskiej, gdzie zapoznano uczestników warsztatów z zasadami współpracy między formacjami granicznymi a służbą celną i omówiono kwestie dotyczące współpracy międzynarodowej. Przeprowadzono także dla wykładowców z akademii policyjnych/granicznych Mołdawii, Ukrainy i Azerbejdżanu warsztaty nt. współpracy międzyagencyjnej tzn. pomiędzy służbą graniczną a innymi służbami i organizacjami w kraju.</p> <p>W październiku 2014 roku odbyła się w Polsce wizyta studyjna, której celem było zapoznanie przedstawicieli państw Partnerstwa Wschodniego z kwestiami dotyczącymi m.in. [1] doświadczeń wynikających z wprowadzenia umów o małym ruchu granicznym, oraz [2] doświadczeń z funkcjonowania Polsko – Niemieckich Wspólnych Placówek Granicznych oraz Polsko Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych w Świecku, zasad działania i doświadczeń z funkcjonowania Aparatu Pełnomocnika Granicznego.</p>
Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko i Tunezja oraz Autonomia Palestyńska	<p>W ramach projektu EuroMed Migration III Irregular Migration* uczestniczono w spotkaniu <i>peer to peer</i> z przedstawicielami Państw Maghrebu, które poświęcone było tematyce ochrony granic i kwestii nielegalnej migracji.</p>
Liban	<p>W ramach projektu Developing the National Capability for Integrated Border Management* (Rozwój krajowych zdolności w zakresie Zintegrowanego Zarządzania Granicami) zorganizowano wizytę studyjną delegacji libańskiej, której celem było zapoznanie gości z tematyką dotyczącą: kontroli granic zewnętrznych UE oraz zintegrowanego zarządzania granicami. Zrealizowana została również jednodniowa wizyta w Agencji Frontex oraz w przejściu granicznym na zewnętrznym odcinku granicy UE.</p>
Turcja	<p>W ramach projektu „Irregular migration and improving the enforcement capacity for Turkey” przygotowano wizytę studyjną na granicy zewnętrznej UE dla 3 przedstawicieli tureckiego Ministerstwa Cła i Handlu.</p>

źródło: opracowanie PL KPK ESM w oparciu o materiały Straży Granicznej



Aneks statystyczny

A Statystyki krajowe

TABELA I

Liczba wniosków o wydanie wizego typu C lub D, liczba wydanych wiz oraz liczba odmów wydania wiz cudzoziemcom w latach 2013-2014

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych MSZ



liczba wniosków o wydanie wizego:



liczba wiz wydanych:



liczba odmów wydania wizego:

	liczba wniosków o wydanie wizego:			liczba wiz wydanych:			liczba odmów wydania wizego:		
	TYP C	TYP D	RAZEM	TYP C	TYP D	RAZEM	TYP C	TYP D	RAZEM
2013	1 126 947	304 804	1 431 751	1 107 037	294 825	1 401 862	19 910	9 979	29 889
2014	1 122 642	398 664	1 521 306	1 104 431	385 091	1 489 522	18 211	13 573	31 784

TABELA II

Struktura zezwoleń na pracę według głównych państw pochodzenia w latach 2010-2014 (w %)

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych resortu pracy i polityki społecznej

Państwo pochodzenia	2010	2011	2012	2013	2014
Ukraina	35,17%	45,75%	51,85%	52,24%	60,27%
Chiny	16,94%	14,35%	8,30%	8,06%	4,88%
Wietnam	6,12%	6,14%	5,88%	5,71%	5,43%
Nepal*	5,76%	2,95%	1,24%	1,34%	0,92%
Białoruś	5,28%	4,23%	4,98%	5,13%	4,20%
Turcja	4,00%	2,91%	2,72%	2,48%	1,58%
Indie	3,24%	2,59%	2,78%	3,33%	2,84%
inne	23,48%	21,10%	22,26%	21,71%	19,88%
Ogółem	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

* uwzględniony ze względu na duży udział w 2010 r., obecnie mniejsze znaczenia

TABELA III

Liczba osób, które posiadają ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu na terytorium RP (stan na 1.01.2015 r.)

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych MEN

Obywatelstwo	POBYT STAŁY	POBYT REZYDENTA DLUGOTERMINOWEGO UE	POBYT CZASOWY	PRAWO POBYTU OBYWATELA UE	PRAWO STAŁEGO POBYTU OBYWATELA UE	PRAWO POBYTU CZŁONKA RODZINY OB. UE	PRAWO STAŁEGO POBYTU CZŁONKA RODZINY OB. UE	AZYL	STATUS UCODŹCY	OCHRONA UZUPEŁNIAJĄCA	POBYT HUMANITARNY	POBYT TOLEROWANY	Suma
Ogółem	48 186	8 927	49 649	55 493	6 806	535	72	1	1 408	3 160	445	384	175 066
w tym:													
Ukraina	18 637	2 761	19 323	–	–	73	24	–	1	43	93	24	40 979
Niemcy	583	–	–	17 869	1 748	–	–	–	–	–	–	–	20 200
Rosja	4 192	520	2 361	–	–	46	9	–	700	2 734	–	177	10 739
Białoruś	7 038	488	2 189	–	–	24	16	1	120	25	11	12	9 924
Wietnam	3 089	1 708	4 153	–	–	5	–	–	4	16	45	22	9 042
Włochy	218	–	–	4 699	688	–	–	–	–	–	–	–	5 605
Francja	194	–	–	4 167	430	–	–	–	–	–	–	–	4 791
Chiny	447	439	3 856	–	–	38	–	–	–	–	–	2	4 782
Bułgaria	594	–	–	3 569	356	–	–	–	–	–	–	–	4 519
Wielka Brytania	206	–	–	3 725	545	–	–	–	–	–	–	–	4 476

WYKRES I

Ogółem uczniowie, którzy nie są obywatelami polskimi uczący się w publicznych i niepublicznych placówkach

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych MEN

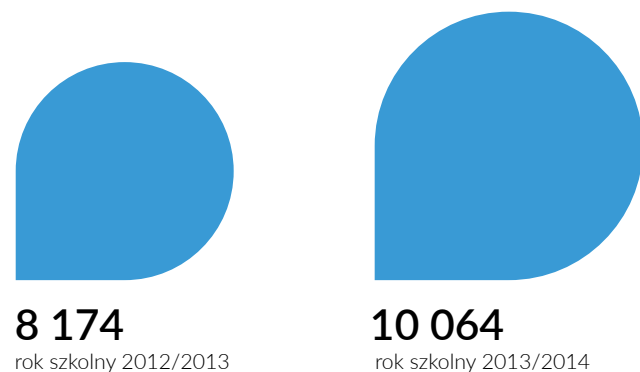


TABELA IV

Liczba i struktura oświadczeń zarejestrowanych przez powiatowe urzędy pracy, według wybranych sekcji PKD, w latach 2011, 2012, 2013, 2014 (liczba, %)

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych MPIPS

Wyszczególnienie	2011		2012		2013		2014	
	liczba oświadczeń	% ogółem	liczba oświadczeń	% ogółem	liczba oświadczeń	% ogółem	liczba oświadczeń	% ogółem
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	128 788	49,60%	113 694	46,60%	118 480	50,29%	178 246	46,011%
Górnictwo i wydobywanie	–	–	–	–	–	–	295	0,761%
Przetwórstwo przemysłowe	15 264	5,90%	16 426	6,70%	17 739	7,53%	44 151	11,396%
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych	–	–	–	–	–	–	65	0,0167%
Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją	–	–	–	–	–	–	2 231	0,575%
Budownictwo	57 169	22,00%	53 968	22,10%	29 734	12,62%	54 775	14,139%

Handel hurtowy i detaliczny	4 597	1,80%	6 511	2,70%	12 130	5,15%	16 172	4,174%
Transport i gospodarka magazynowa	5 897	2,30%	7 304	3,00%	5 548	2,35%	12 448	3,213%
Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi	4 410	1,70%	4 639	1,90%	3 770	1,60%	4 724	1,219%
Informacja i komunikacja	296	0,10%	460	0,20%	686	0,29%	3 227	0,832%
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	179	0,10%	169	0,10%	671	0,28%	920	0,237%
Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości	–	–	–	–	–	–	1 122	0,289%
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	360	0,10%	943	0,40%	1 452	0,62%	4 399	1,135%
Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca	–	–	–	–	–	–	33 007	8,520%
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	–	–	–	–	–	–	59	0,0152%
Edukacja	98	0,00%	144	0,06%	110	0,05%	408	0,105%
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	751	0,30%	916	0,40%	541	0,23%	428	0,110%
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	–	–	–	–	–	–	909	0,234%
Pozostała działalność usługowa	–	–	–	–	–	–	16 997	4,387%
Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników	11 564	4,50%	7 289	3,00%	5 796	2,46%	12 783	3,299%
Inne	30 404	11,70%	31 273	12,80%	38 959	16,53%	–	–
Organizacje i zespoły eksterytorialne	–	–	–	–	–	–	32	0,008%
Ogółem	259 777	100,00%	243 736	100,00%	235 616	–	378 398	100,00%

TABELA V

Liczba cudzoziemców, którzy opuścili terytorium Polski dobrowolnie oraz w sposób przymusowy w latach 2011-2014

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych MSZ

Rok	Powroty przymusowe	Dobrowolne powroty	Wspomagane dobrowolne powroty	Razem
2011	625	5 519	1 164	7 308
2012	512	6 143	764	7 419
2013	1 223	7 106	1 994	10 323
2014	901	8 101	1 502	10 504

TABELA VI

Liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczenia w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego według stanu na koniec 2014 roku

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych KRUS

Rok 2014	Liczba ubezpieczonych ogółem	w tym rolnicy	w tym domownicy
Ogółem	869	789	80
w tym:			
Austria	10	10	0
Belgia	8	8	0
Bułgaria	14	11	3
Chorwacja	5	5	0
Cypr	1	1	0
Czechy	21	21	0
Dania	5	5	0
Francja	13	12	1
Grecja	6	6	0
Hiszpania	5	4	1
Uzbekistan	1	1	0
Wietnam	4	4	0

TABELA VII

Liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczenia w Zakładzie Ubezpieczenia Społecznego według stanu na koniec 2014 roku

źródło: opracowanie ESM na podstawie danych ZUS

Obywatelstwo	Liczba ubezpieczonych (osoby fizyczne)								
	Pracownicy			Osoby prowadzące pozarolniczą działalność					
	ogółem w tym:	kobiety	mężczyźni	ogółem w tym:	kobiety	mężczyźni	ogółem w tym:	kobiety	mężczyźni
Ogółem	124 349	45 824	78 082	83 751	30 497	53 022	13 992	4 135	9 786
AFGAŃSKIE	229	77	152	159	57	102	37	7	30
ALBAŃSKIE	125	28	97	98	23	75	14	2	12
ALGIERSKIE	307	16	291	196	13	183	72	0	72
AMERYKAŃSKIE	1 072	254	809	584	137	443	246	36	208
ANDORSKIE	2	0	2	1	0	1	2	0	2
ANGOLSKIE	40	10	30	25	7	18	5	1	4
ARGENTYŃSKIE	79	22	56	57	18	39	10	2	7
ARMEŃSKIE	2 097	897	1 198	1 315	593	720	642	224	418
ARUBAŃSKIE	1	0	1	1	0	1	0	0	0
AUSTRALIJSKIE	125	41	84	83	30	53	20	5	15
AUSTRIACKIE	453	117	334	273	70	201	145	33	112
POZOSTAŁE	6 549	3 418	3 131	4 936	2 662	2 274	891	360	531

B Programy w ramach perspektywy finansowej 2007-2014

TABELA VIII

Kwoty finansowania działań Polski (w euro) w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 [Program SOLID]

źródło: materiały DG Migration and Home Affairs

Fundusze SOLID	Europejski Fundusz Uchodźczy [EFU]	Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów [EFPI]	Europejski Fundusz na rzecz Integracji [EFI]	Fundusz Granic Zewnętrznych [FGZ]
2007	N/A	N/A	1 234 523 (1.9%)	3 020 245 (2.1%)
2008	1 784 686 (2.4%)	1 703 835 (3.1%)	1 640 870 (2.1%)	2 935 000 (2.2%)
2009	2 193 399 (2.2%)	1 992 690 (3.2%)	2 159 084 (2.2%)	3 374 227 (2.1%)
2010	2 584 355 (2.7%)	2 593 072 (3.2%)	2 410 686 (2.2%)	2 581 897 (1.3%)
2011	3 043 309 (3.1%)	3 098 932 (2.8%)	2 818 302 (2.1%)	3 156 378 (1.3%)
2012	2 641 391 (2.5%)	3 980 509 (2.6%)	3 797 491 (2.3%)	3 978 321 (1.2%)
2013	2 362 110 (2.1%)	4 731 601 (2.7%)	3 661 002 (2%)	4 902 833 (1.2%)
SUMA	14 609 253 (2.5%)	18 100 640 (2.9%)	17 721 957 (2.1%)	23 948 902 (1.5%)

TABELA IX

Program SOLID - Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów

Nazwa [przykładowe projekty]	Wartość dofinansowania	Województwo
Organizowanie powrotów przymusowych	3 573 131,25 PLN	<ul style="list-style-type: none"> • Państwa trzecie • Polska
Wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie powrotów	525 000,00 PLN	<ul style="list-style-type: none"> • Polska • Państwa Członkowskie Unii Europejskiej • Państwa trzecie
Wzmocnienie współpracy z państwami trzecimi przy identyfikowaniu cudzoziemców	158 250,00 PLN	<ul style="list-style-type: none"> • mazowieckie • Państwa trzecie
Wzmocnienie efektywności działań w zakresie powrotów wykonywanych przez Straż Graniczną, w tym współdziałanie z innymi instytucjami	153 262,50 PLN	<ul style="list-style-type: none"> • Polska
Pomoc w dobrowolnym powrocie z Polski i reintegracja dla migrantów nieregularnych	1 263 781,95 PLN	<ul style="list-style-type: none"> • Państwa Członkowskie Unii Europejskiej • Państwa trzecie • Polska
Pomoc w dobrowolnym powrocie i reintegracji	946 728,00 PLN	<ul style="list-style-type: none"> • Państwa trzecie • Polska
Doradztwo, podróż, reintegracja – pomoc w dobrowolnym powrocie z Polski	3 402 318,60 PLN	<ul style="list-style-type: none"> • Państwa trzecie • Polska
Wsparcie dobrowolnych powrotów na Lubelszczyźnie	664 731,00 PLN	<ul style="list-style-type: none"> • Polska

TABELA X

Program SOLID - Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców

Nazwa [przykładowe projekty]	Wartość dofinansowania	Województwo
Wyposażenie trzech ośrodków Urzędu do Spraw Cudzoziemców w place zabaw i boiska	132 353,00 EUR	<ul style="list-style-type: none"> • mazowieckie • podlaskie
Szkolenia językowe i merytoryczne dla pracowników UdSC	65 250,00 EUR	<ul style="list-style-type: none"> • mazowieckie
Poprawa warunków zakwaterowania oraz zakup sprzętów i materiałów do ośrodków własnych UdSC	70 589,00 EUR	<ul style="list-style-type: none"> • Polska
Wizyty studyjne	294 125,00 EUR	<ul style="list-style-type: none"> • Państwa Członkowskie Unii Europejskiej
Misje badawcze do krajów pochodzenia	84 910,00 EUR	<ul style="list-style-type: none"> • Państwa trzecie
Rozbudowa biblioteki Wydziału Informacji o Krajach Pochodzenia	200 196,00 EUR	<ul style="list-style-type: none"> • mazowieckie
Poprawa infrastruktury związanej z przyjęciem, obsługą i pobytem cudzoziemców składających wnioski o status uchodźcy w obiektach SG	220 888,00 EUR	<ul style="list-style-type: none"> • podkarpackie • podlaskie • warmińsko-mazurskie • lubelskie • mazowieckie

TABELA XI

Kwoty finansowania działań Polski w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 [Fundusz Azylu, Migracji i Integracji]

źródło: materiały DG Migration and Home Affairs

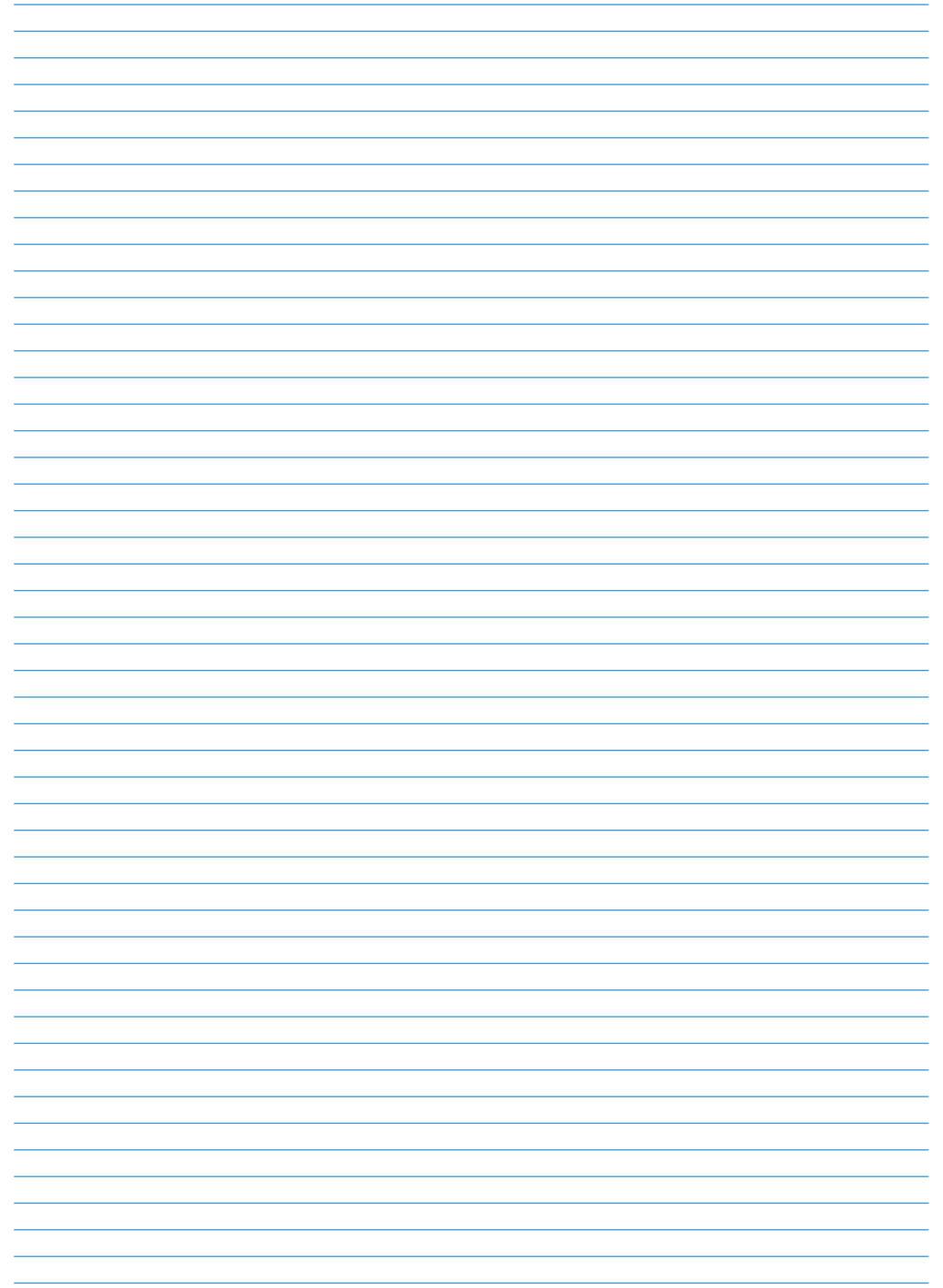
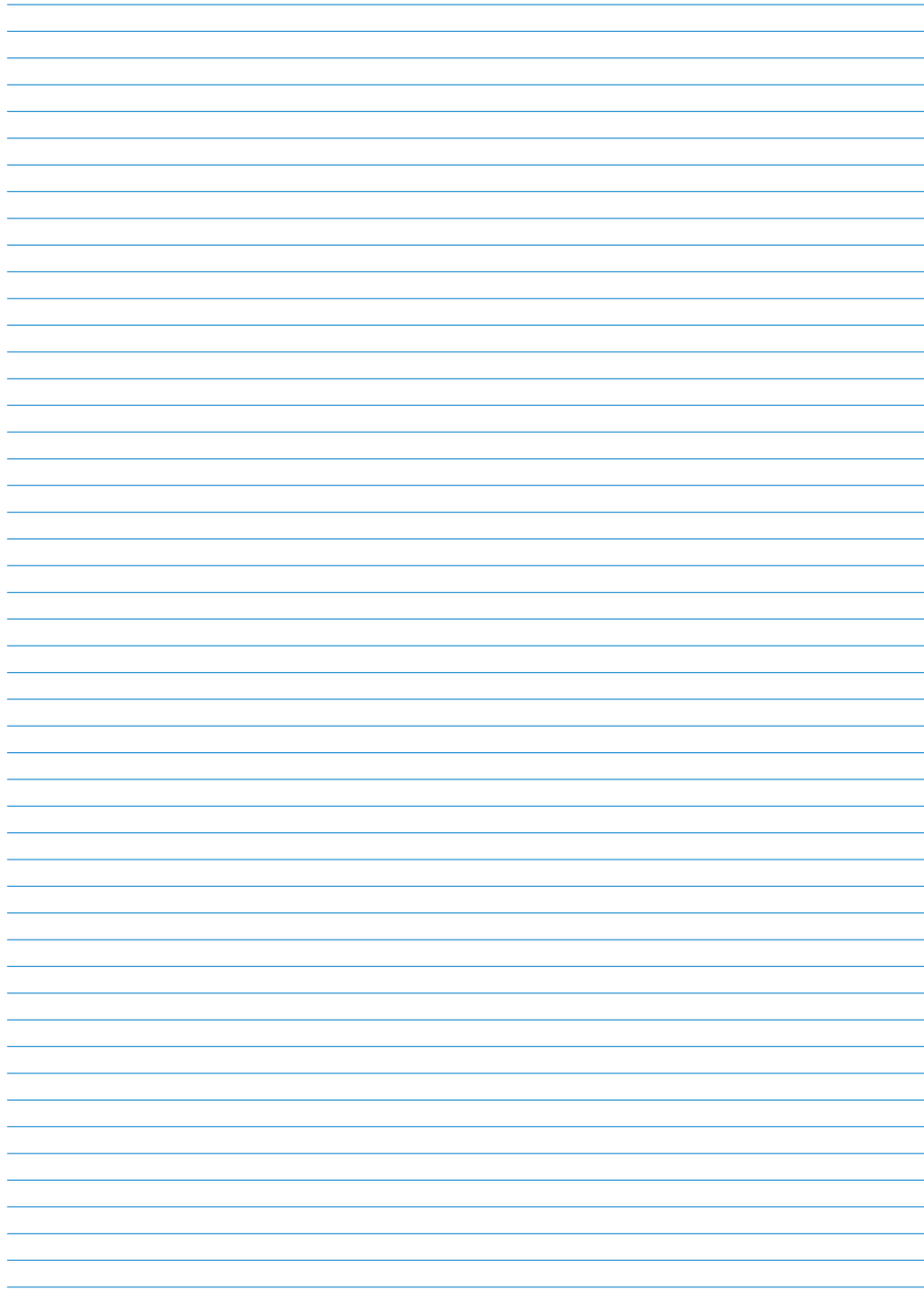
Tematyka	FAMI 2014-2020
Azyl	12 700 000
Legalna migracja i integracja	39 506 044
Powroty	12 700 000
Pomoc techniczna	–
Szczególne działania [relokacja/przesiedlenia]	–
Ogólna kwota	69 393 621

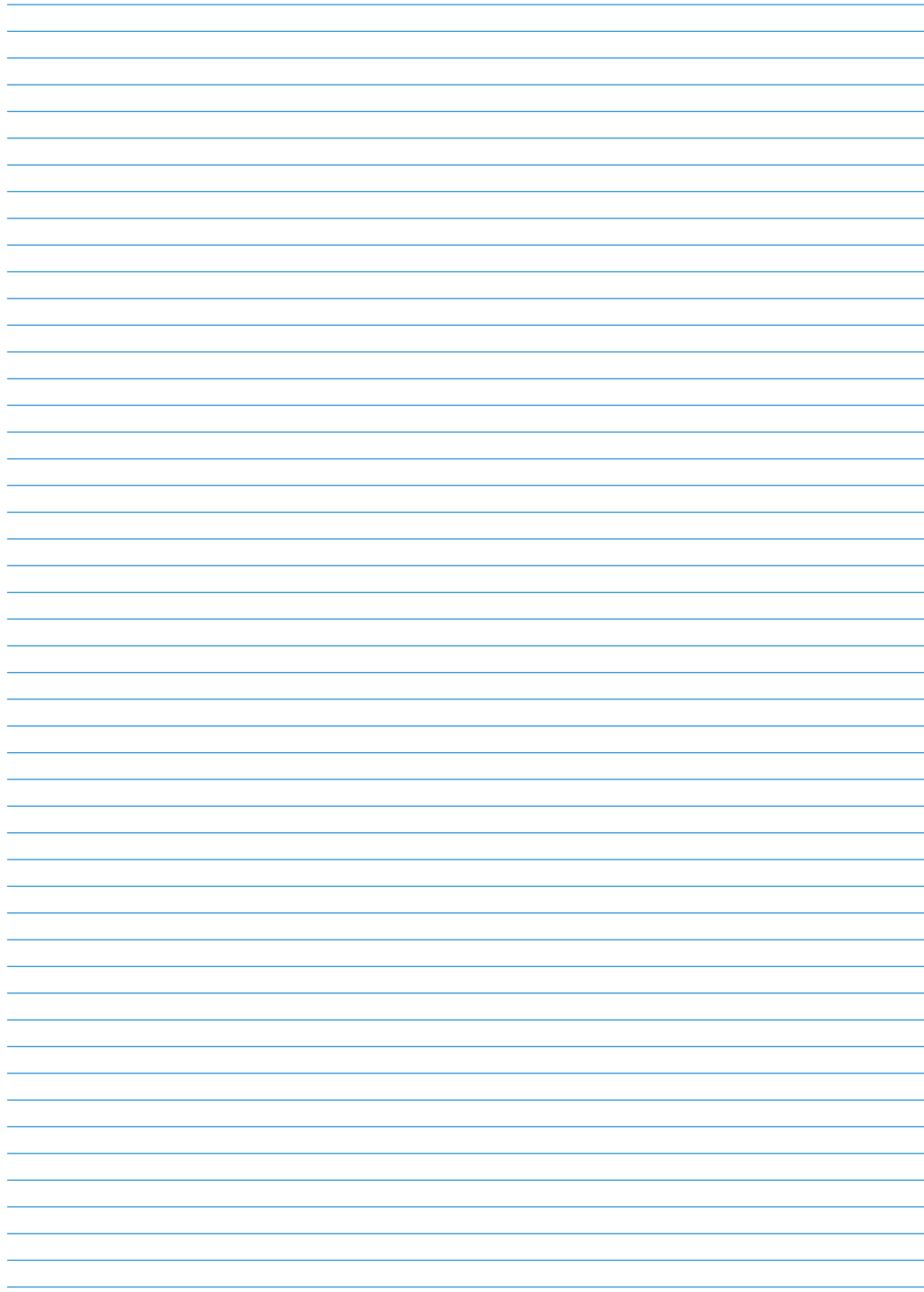
TABELA XI

Kwoty finansowania działań Polski w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 [Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego]

źródło: materiały DG Migration and Home Affairs

Tematyka	FBW 2014-2020
Granice	49 113 133
Frontex	24 155 847
Współpraca konsularna	–
Zarządzanie kryzysowe na granicy	–
Policja	39 294 220
Ogólna kwota	112 563 200





W 2014 r. w Polsce odnotowano 34 procentowy wzrost liczby wniosków w sprawach o legalizację pobytu. Była to w dużym stopniu konsekwencja sytuacji na Ukrainie i wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach. Poza Ukrainą, najwięcej wniosków o legalizację pobytu składali obywatele Wietnamu, Chin, Białorusi i Rosji.

Niniejszy raport został przygotowany w ramach polskiego członkostwa w Europejskiej Sieci Migracyjnej i stanowi wkład do raportu syntetyzującego wiedzę na temat najważniejszych debat politycznych oraz zmian wprowadzonych w krajach Unii Europejskiej oraz Norwegii w zakresie migracji i azylu w 2014 roku.

ISBN

978-83-64955-09-9 (wersja elektroniczna)

978-83-64955-11-2 (wersja papierowa)