

Raport polityczny

Rok: 2011

*Raport przygotowany przez Krajowy Punkt
Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej
w Polsce*



Czerwiec 2012 r.

Raport polityczny

Rok: 2011

*Raport przygotowany przez Krajowy Punkt
Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej
w Polsce*

Czerwiec 2012 r.

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

Redakcja: *Joanna Sosnowska*

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

Elektroniczna wersja krajowego raportu dostępna jest na stronie www.emn.gov.pl w zakładce „Publikacje Krajowego Punktu Kontaktowego ESM”.

Zastrzeżenie

Raport został przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce i niekoniecznie odzwierciedla punkt widzenia PL KPK ESM i Komisji Europejskiej. Podmioty te nie są również związane wnioskami sformułowanymi w raporcie.

Klauzula o prawach autorskich

Kopiowanie materiału w celach niekomercyjnych możliwe jest wyłącznie z podaniem źródła. Każda kopia musi zawierać informację w następującym brzmieniu: „Raport został przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM) i niekoniecznie odzwierciedla punkt widzenia PL KPK ESM i Komisji Europejskiej. Podmioty te nie są również związane wnioskami sformułowanymi w raporcie.”

Kontakt

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

Projekt okładki, skład, druk i oprawa: *OWP SIM, Warszawa*

Raport polityczny

Rok: 2011

Streszczenie	5
1. Wprowadzenie: cel raportu oraz zastosowana metodologia	8
2. Ogólna struktura systemu politycznego i prawnego w Polsce	12
2.1. Ogólna charakterystyka systemu politycznego i instytucjonalnego	12
2.2. Ogólna struktura systemu prawnego	18
3. Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu	20
3.1. Rozwój sytuacji politycznej	20
3.2. Główne kierunki debaty politycznej oraz polityki legislacyjnej	21
3.3. Zmiany instytucjonalne	29
4. Migracje legalne i integracja cudzoziemców	30
4.1. Migracje ekonomiczne	30
4.1.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	30
4.1.2. Wybrane działania – perspektywa unijna	35
4.2. Łączenie rodzin	37
4.2.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	37
4.2.2. Wybrane działania – perspektywa unijna	38
4.3. Inne formy migracji legalnych	38
4.3.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	38
4.3.2. Wybrane działania – perspektywa unijna	39
4.4. Integracja	40
4.4.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	40
4.4.2. Wybrane działania – perspektywa unijna	42
4.5. Obywatelstwo i naturalizacja	43
4.5.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	43
5. Powroty i nielegalna migracja	46
5.1. Nielegalna migracja	46
5.1.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	46
5.1.2. Wybrane działania – perspektywa unijna	48
5.2. Powroty	52
5.2.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	52
5.2.2. Wybrane działania – perspektywa unijna	54
5.3. Działania podejmowane w celu przeciwdziałania handlowi ludźmi	56
5.3.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	56
5.3.2. Wybrane działania – perspektywa unijna	59

6. Kontrola graniczna	63
6.1 Kontrola i nadzór na zewnętrznych granicach	63
6.1.1. Wybrane działania – perspektywa unijna	63
6.2. Współpraca w zakresie kontroli granicznej	65
6.2.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	65
6.2.2. Wybrane działania – perspektywa unijna	65
7. Ochrona międzynarodowa, w tym azyl	73
7.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	73
7.2. Wybrane działania – perspektywa unijna	76
8. Małoletni bez opieki oraz pozostałe grupy cudzoziemców szczególnie narażone na zagrożenie	79
8.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa	79
9. Globalne podejście do migracji	82
9.1. Wybrane działania – perspektywa unijna	82
9.2. Wybrane działania – perspektywa unijna	83
10. Implementacja prawodawstwa UE	86
11. Załącznik	89

Streszczenie

W 2011 roku, podobnie jak w roku poprzednim, nie odnotowano gwałtownego wzrostu liczby migrantów zainteresowanych długoterminowym pobytem lub chęcią osiedlenia się na stałe na terytorium Polski. Cele migracyjne cudzoziemców realizowane były w zasadzie w ramach istniejącego już systemu legalizacji pobytu poprzez uzyskiwanie stosownych zezwoleń pobytowych (w tym zezwolenia na osiedlenie się oraz zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony).

Dane statystyczne na dzień 31 grudnia 2011 roku wskazują, że cudzoziemcy – obywatele krajów trzecich (spoza UE, EOG i Szwajcarii) posiadali w Polsce 100.298 kart pobytu, z czego 47.999 kart związanych było z zezwoleniem na osiedlenie się, 41.647 z zezwoleniem na zamieszkanie na czas oznaczony, 5.732 z pobytem rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, 3.012 z przyznaniem ochrony uzupełniającej, 1.170 – statusu uchodźcy a 738 – pobytu tolerowanego. W stosunku do roku 2010 nastąpił wzrost jeśli chodzi o łączną liczbę ważnych kart pobytu (2010 – 97.080 kart, wzrost o 3,3%). Największą liczbę kart pobytu posiadali kolejno obywatele Ukrainy, Rosji, Wietnamu i Białorusi.

Analiza danych statystycznych dotyczących migracji zarobkowych do Polski za ostatnie lata wskazuje na rosnącą popularność wykonywania pracy w oparciu o rejestrowane w powiatowych urzędach pracy oświadczenia pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców pochodzących z Białorusi, Ukrainy, Rosji, Mołdowy oraz Gruzji, a także na istotną dominację tej formuły zatrudniania obywateli krajów trzecich w stosunku do podejmowania pracy przez cudzoziemców na zasadach ogólnych (tj. na podstawie zezwoleń na pracę wydawanych przez wojewodę).

Rok 2011 był kolejnym obfitującym w istotne dla Polski wydarzenia mające bezpośrednio lub pośrednio wpływ na problematykę migracji i azylu. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy m.in.:

- prezydencję Polski w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku, która w zakresie migracji i azylu poddawała pod dyskusję takie kwestie jak:
 - rozwijanie praktycznych aspektów zintegrowanego zarządzania granicami oraz sprzyjanie upowszechnianiu najlepszych praktyk w zakresie ochrony granic (w tym EUROSUR),
 - rozwijanie wymiaru mobilności i bezpieczeństwa polityki Partnerstwa Wschodniego, poprzez zainicjowanie i wdrożenie różnych form współpracy w sferze skutecznej ochrony granic, zwiększenia zdolności do zarządzania migracjami (w tym do zwalczania nielegalnej migracji),

Streszczenie

- wspieranie budowy kolejnej fazy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA),
- rozwijanie działań realizujących Globalne Podejście do Migracji (wymiar wschodni oraz południowy),
- ewaluacja Schengen oraz uruchomienie Wizowego Systemu Informacji (VIS),
- wspieranie procesu liberalizacji wizowej z państwami trzecimi, a zwłaszcza z krajami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego oraz Federacją Rosyjską,
- sfinalizowanie procesu przyjęcia decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej listę dokumentów podróży uprawniających ich posiadaczy do przekraczania zewnętrznych granic UE, w których może być umieszczona wiza oraz w sprawie ustanowienia mechanizmu sporządzania takiej listy;
- kontynuację przygotowań do organizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej w roku 2012 na terytorium Polski oraz Ukrainy (EURO 2012), które związane były m.in. z koniecznością przygotowania analizy ryzyka zagrożenia nielegalną migracją w czasie trwania mistrzostw oraz pogłębienia współpracy z Ukrainą w zakresie zarządzania przejściami granicznymi i przeprowadzania wspólnych kontroli granicznych, a także przeciwdziałania nielegalnej migracji;
- przyjęcie w dniu 20 lipca 2011 roku przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji dokumentu strategicznego „Polityka migracyjna Polski: stan obecny i postulowane działania”, który kierunkuje obecne i planowane zmiany w polskim systemie migracyjnym;
- przyjęcie w dniu 16 sierpnia 2011 roku przez Radę Ministrów założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach, której zadaniem będzie uproszczenie obowiązujących przepisów migracyjnych. Przepisami ww. ustawy wdrożone do polskiego porządku prawnego zostaną m.in. dyrektywa 2011/98/UE w sprawie jednolitej procedury wnioskowania o jednolite zezwolenie na pracę i pobyt na terytorium państwa członkowskiego UE dla obywateli państw trzecich oraz w sprawie zakresu praw pracowników z państw trzecich legalnie przebywających w państwie;
- przyjęcie ustawy z dnia 28 lipca 2011 roku dotyczącej zalegalizowania pobytu nielegalnie przebywających cudzoziemców na terytorium Polski (tzw. abolicja dla nielegalnie przebywających cudzoziemców) oraz wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa pojęć relokacji i przesiedleń cudzoziemców;

Streszczenie

- utrzymanie rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 roku tzw. „procedury oświadczeniowej”, jako sprzyjającej migracji cyrkulacyjnej oraz tymczasowej cudzoziemców;
- nowelizacja dotychczas obowiązującego porozumienia między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz IOM w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Polski poprzez objęcie możliwością ubiegania się o uczestnictwo w programie dobrowolnych powrotów osób posiadających status ofiary handlu ludźmi (stosowny dokument podpisano w dniu 26 października 2011 roku); oraz
- opracowanie założeń do ustawy regulującej zagadnienie sankcji dla podmiotów zatrudniających cudzoziemców, która została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 20 grudnia 2011 roku. Jej przygotowanie związane było z koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów tzw. dyrektywy sankcyjnej.

Ponadto, wśród innych tematów poruszanych w czasie debat publicznych w ciągu roku w dziedzinie migracji wskazać należy na te związane z:

- przewidywaną skalą oraz skutkami demograficznymi migracji zarobkowej Polaków na terytorium państw członkowskich UE spowodowaną otwarciem się rynku pracy w takich państwach jak Niemcy i Austria;
- integracją uchodźców;
- możliwością utworzenia systemu bezpłatnej opieki prawnej dla cudzoziemców;
- sytuacją małoletnich przebywających w ośrodkach strzeżonych (detencyjnych) Straży Granicznej.

Wskazane tematy będą niewątpliwie kontynuowane w roku 2012, również ze względu na harmonogram prac przyjmowania zaakceptowanych projektów założeń do ustaw w zakresie imigracji.

Wprowadzenie: cel raportu oraz zastosowana metodologia

Niniejszy raport stanowi przegląd najważniejszych debat politycznych oraz zmian wprowadzonych w Polsce w zakresie migracji i azylu w 2011 roku. Został on przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy¹ Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM), który zgodnie z art. 9 ust. 1 Decyzji Rady 2008/381/EC zobowiązany jest do corocznego opracowywania niniejszego dokumentu.

Raport obejmuje okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2011 i stanowi czwartą edycję tego typu opracowania wydanej przez Krajowy Punkt Kontaktowy ESM w Polsce.

Podobnie jak w przypadku poprzednich raportów z tej serii, celem polskiego Raportu Politycznego za rok 2011, jest, zgodnie z sugestią Komisji Europejskiej, przekazanie danych i jednocześnie wzbogacenie raportu syntetyzującego wiedzę z 27 raportów krajowych dotyczących realizacji polityki w zakresie migracji i azylu. Raporty polityczne krajowych punktów kontaktowych Europejskiej Sieci Migracyjnej służą monitorowaniu (przy użyciu metody śledzenia postępów, tzw. *tracking method*, której szczegółowa metodologia dopasowywana jest do konkretnego działania) procesu implementacji poszczególnych postanowień wskazanych w przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu 15-16 października 2008 roku *Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu*². Pilotaż wdrożenia tak skonstruowanego systemu monitorowania wdrażania przez kraje członkowskie UE wyżej wspomnianego Paktu został przeprowadzony w 2009 roku. W oparciu o zdobyte doświadczenia system ten został następnie rozwinięty oraz w lepszy sposób dostosowany do potrzeb jego odbiorców.

Pozytywne doświadczenia spowodowały, że od roku 2010 tzw. *metodą trackingu* objęto również pięcioletni *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*³ (dokument ten przyjęty został w dniach 10-11 grud-

- 1 Polski krajowy punkt kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej (PL KPK ESM) zlokalizowany jest w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, które pełni również funkcję krajowego koordynatora.
- 2 *Europejski Pakt o Imigracji i Azylu* jest kolejnym krokiem w kierunku kompleksowej polityki migracyjnej UE. Rada Europejska wskazała pięć podstawowych zobowiązań, które będą rozwijane oraz przekształcane w konkretne działania, a w szczególności jest to:
 - organizowanie legalnej migracji biorąc pod uwagę priorytety, potrzeby oraz zdolności przyjmowania określone przez państw członkowskich, i sprzyjanie integracji;
 - zwalczanie nielegalnej imigracji poprzez zapewnienie nielegalnym imigrantom powrotu do kraju pochodzenia lub kraju tranzytu;
 - zwiększenie skuteczności kontroli granicznych;
 - utworzenie Europy azylu;
 - stworzenie globalnego partnerstwa pomiędzy krajami pochodzenia a krajami tranzytu sprzyjając synergii pomiędzy migracjami a rozwojem.
- 3 *Program Sztokholmski otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli* definiuje priorytety Unii Europejskiej w dziedzinie migracji i azylu, jak również w kwestii sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w okresie 5 lat od 2009 do 2014 roku. Program ten stanowi kontynuację poprzednich programów, w tym Programu z Tampere oraz Programu Haskiego. Wśród priorytetów Programu Sztokholmskiego znajduje się m.in. zachowanie stabilności programów powrotowych,

1 | Wprowadzenie: cel raportu oraz zastosowana metodologia

nia 2009 roku), a krajowe punkty kontaktowe Europejskiej Sieci Migracyjnej stały się jedną ze stron odpowiedzialnych za monitorowanie statusu wdrażania postanowień zawartych w ww. dokumencie.

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

Przygotowane przez poszczególne krajowe punkty kontaktowe Europejskiej Sieci Migracyjnej Raporty Polityczne za rok 2011 oraz wcześniej wskazany raport syntetyzujący wiedzę z 27 raportów krajowych stanowią wkład do rocznego sprawozdania podsumowującego (wskazującego podobieństwa i różnice w prowadzonej przez każde z państw członkowskich UE polityce w dziedzinie migracji i azylu), które zostanie przygotowane przez Komisję Europejską i przedstawione do dyskusji Radzie Europejskiej na przełomie maja i czerwca 2012.

Tak skompilowany raport powinien pozwolić politykom, naukowcom oraz szeroko rozumianej opinii publicznej na lepsze zrozumienie oraz przeanalizowanie zdarzeń o charakterze migracyjnym, które miały miejsce w roku 2011 w państwach członkowskich UE. Przyczynić się powinien również do uzyskania bardziej kompletnego obrazu sytuacji, a tym samym umożliwić trafniejsze podejmowanie decyzji politycznych przy projektowaniu nowych rozwiązań tak w krajowej, jak i w unijnej polityce migracyjnej i azylowej.

Rozdział drugi stanowi ogólny opis systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej, odpowiedzialnych instytucji w zakresie migracji i azylu oraz wszelkich zmian, do których doszło w ramach ich struktur. Informacje przekazane w rozdziale trzecim dotyczą rozwoju sytuacji politycznej w 2011 roku oraz opisują istotne debaty polityczne w obszarze migracji, integracji i azylu. W rozdziałach od czwartego do ósmego przedstawione zostały konkretne działania o charakterze politycznym i prawnym podjęte

rozwój legalnej migracji i integracji, a także ochrona na terytorium UE małoletnich bez opieki. Program ten, obok Europejskiego Paktu na rzecz Migracji i Azylu, jest uważany za wiodące narzędzie przyszłego rozwoju polityki azylowej i migracyjnej UE. Celem *Planu Działań Służącemu Realizacji Postanowień Programu Sztokholmskiego* jest doprowadzenie do realizacji, zarówno na poziomie europejskim, jak i światowym, wyznaczonych przez program sztokholmski celów i priorytetów, dzięki czemu obywatele będą mogli korzystać z postępów w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Plan działań wskazuje w specjalnych sekcjach (lub grupach działań) działania UE na kolejne 5 lat w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi, polityki wizowej, polityki migracyjnej, polityki azylowej oraz zewnętrznego wymiaru migracji i azylu.

1 | Wprowadzenie: cel raportu oraz zastosowana metodologia

w dwunastu dziedzinach polityki migracyjnej i azylowej, a które związane były z wypełnianiem przez Polskę zobowiązań wynikających z Europejskiego Paktu na rzecz Imigracji i Azylu oraz Programu Sztokholmskiego. Rozdział dziewiąty koncentruje się na działaniach podjętych w zakresie globalnego podejścia do kwestii migracji, podczas gdy w rozdziale dziesiątym podjęto się przeprowadzenia krótkiej analizy i podsumowania stanu wdrożenia w roku 2011 do polskiego porządku prawnego unijnej legislacji. W rozdziale tym zebrano również najważniejsze działania w zakresie migracji i azylu, które zostały podjęte w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE w okresie między 1 lipca a 31 grudnia 2011 roku.

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

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

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

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

- aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw oraz projektów dokumentów przekazanych do konsultacji społecznych;
- licznych raportów, m.in. Straży Granicznej, Zespołu do Spraw Handlu Ludźmi w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych;
- sprawozdań oraz innych informacji instytucji publicznych zaangażowanych w przygotowanie i realizację zadań w zakresie migracji i azylu podczas polskiej prezydencji w Radzie UE;

1 | Wprowadzenie: cel raportu oraz zastosowana metodologia

- 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 związku z tym, iż prace nad raportem politycznym zakończono w maju 2012 roku, niektóre dane w nim zawarte miały wstępny i częściowy charakter, a więc mogą się różnić od oficjalnych statystyk publikowanych w późniejszym terminie przez odpowiednie instytucje.

W celu zapewnienia lepszego zrozumienia opisywanych w raporcie zagadnień, zaleca się wgląd do krajowego Raportu Politycznego 2010 lub 2009, które dostępne są na głównej stronie internetowej Europejskiej Sieci Migracyjnej (czyli: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=1%2E%20Annual%20Policy%20Reports>) lub na stronie internetowej polskiego punktu kontaktowego ESM (http://emn.gov.pl/portal/esm/713/Publikacje_Krajowego_Punktu_Kontaktowego_ESM.html).

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 Migracyjnej⁴. 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.

⁴ Definicje pojęć znaleźć można na stronie internetowej Europejskiej Sieci Migracyjnej (<http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do>) oraz stronie internetowej polskiego punktu kontaktowego ESM (<http://www.emn.gov.pl>).

Ogólna struktura systemu politycznego i prawnego w Polsce

2.1. Ogólna charakterystyka systemu politycznego i instytucjonalnego

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

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

W kontekście władzy wykonawczej, polityka migracyjna realizowana jest na szczeblu centralnym i regionalnym, a także należy do kompetencji Rady Ministrów, odpowiednich resortów (ministrowie właściwi m.in. do spraw wewnętrznych, do spraw zagranicznych, do spraw pracy i polityki społecznej wydają np. akty wykonawcze do ustaw dotyczących kwestii migracyjnych), 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 odgrywają:

- **Minister Spraw Wewnętrznych**⁵ (www.msw.gov.pl) – wiodący organ w zakresie migracji, właściwy między innymi w kwestiach związanych z:
 - koordynacją działań związanych z prowadzeniem krajowej polityki migracyjnej,
 - obywatelstwem i repatriacją,
 - ochroną granic państwowych,
 - kontrolą granic oraz kontrolą legalności wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Polski.

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

⁵ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych powstało w dniu 18 listopada 2011 roku na bazie dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 roku w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz. U. z dnia 21 listopada 2011 roku Nr 250, poz. 1502) z mocą od dnia 18 listopada 2011 roku. Minister Spraw Wewnętrznych jest właściwy w sprawach koordynacji działań w zakresie polityki migracyjnej Polski.

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

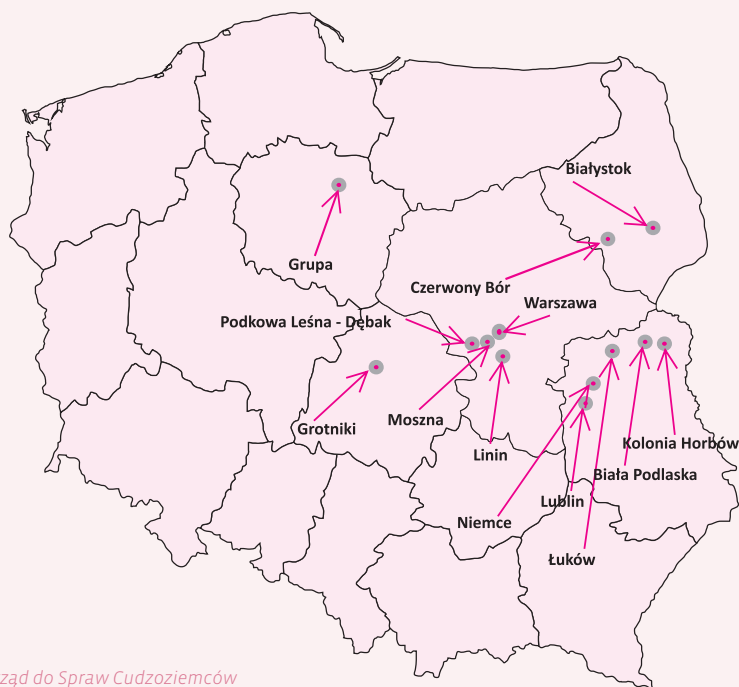
❖ **Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców** (www.udsc.gov.pl) – organu realizującego zadania wykonawcze związane m.in. z:

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

Urząd do Spraw Cudzoziemców dysponuje obecnie dwunastoma ośrodkami dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski. Spośród dwunastu ośrodków cztery placówki (Biała Podlaska, Podkowa Leśna – Dębak, Linin oraz Czerwony Bór) pozostają w zarządzie Urzędu do Spraw Cudzoziemców, natomiast osiem innych placówek jest wynajmowanych w oparciu o realizację zamówienia publicznego ogłaszanego przez Urząd. Do dnia 6 września 2011 roku Urząd wynajmował⁶ ośrodki recepcyjne dla cudzoziemców zlokalizowane w Grotnikach, Grupie koło Grudziądza, Białymstoku, Lublinie, Mosznie, Kolonii Horbów w Zalesiu, Łukowie oraz Warszawie. W ciągu roku, w dniu 6 września 2011 roku, zamknięto natomiast jeden z wynajmowanych ośrodków recepcyjnych – w miejscowości Niemce, a w Warszawie otwarto dodatkowo punkt obsługi cudzoziemców.

6 Lista ośrodków recepcyjnych Urzędu znajduje się na następującej stronie internetowej http://www.udsc.gov.pl/Listy_osrodkow_dla_uchodzcow_464.html.

Mapa 1: Rozmieszczenie ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

We wskazanych powyżej ośrodkach recepcyjnych w roku 2011 przebywało ogółem 1.566 cudzoziemców, a że świadczeń na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystały 1.162 osoby. Ponadto, w Domu Dziecka przebywało w roku 2011 pięcioro małoletnich cudzoziemców.

❖ **Straż Granicznej** (www.strazgraniczna.pl) która jest odpowiedzialna za:

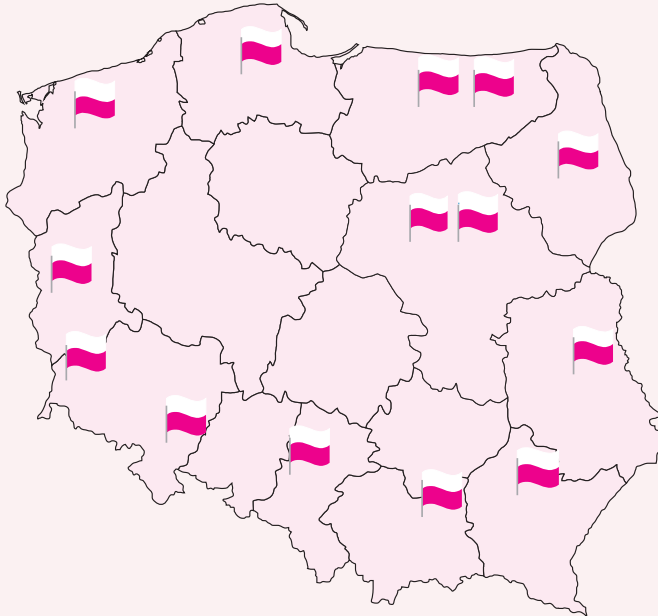
- kontrolę graniczną oraz wydawanie zezwoleń na wjazd (wydawanie odpowiednich decyzji m.in.: odmowa wjazdu na terytorium Polski),
- przyjmowanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy,
- wykonywanie decyzji o wydaleniu,
- wydawanie decyzji zobowiązujących do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- przeprowadzanie kontroli legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców.

2 | Ogólna struktura systemu politycznego i prawnego w Polsce

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

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

Mapa 2: Rozmieszczenie oddziałów Straży Granicznej w Polsce



Źródło: Opracowanie własne Komendy Głównej Straży Granicznej

2 | Ogólna struktura systemu politycznego i prawnego w Polsce

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

1. Przemyślu – w ramach struktury organizacyjnej Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej,
2. Kętrzynie – w ramach struktury organizacyjnej Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej,
3. Białej Podlaskiej – w ramach struktury organizacyjnej Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej,
4. Białymstoku – w ramach struktury organizacyjnej Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej,
5. Warszawie – w ramach struktury organizacyjnej Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej,
6. Kłodzku – w ramach struktury organizacyjnej Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej.

❖ **Policji** (www.policja.pl), która:

- przeprowadza kontrole legalności pobytu cudzoziemców,
- bierze udział w procedurze wydalenieniowej,
- wydaje decyzje zobowiązujące do opuszczenia terytorium Polski.

▪ **Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej** (www.mpips.gov.pl) jest odpowiedzialne za:

- formułowanie ram prawnych w zakresie zatrudniania cudzoziemców oraz określających ich dostęp do polskiego rynku pracy (organ odwoławczy w sprawach wydawania zezwoleń na pracę),
- politykę integracyjną oraz zasady udzielania pomocy społecznej cudzoziemcom.

▪ **Państwowa Inspekcja Pracy** (www.pip.gov.pl) jest organem przeprowadzającym kontrole:

- legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców,
- zasad prowadzenia agencji zatrudnienia cudzoziemców (w tym agencji pracy tymczasowej).

- **Ministerstwo Spraw Zagranicznych** (www.msz.gov.pl) realizuje zadania związane z problematyką:
 - wydawania wiz oraz prowadzenia polityki wizowej,
 - polskiej diaspory,
 - stosunków z państwami trzecimi, nadzoru nad placówkami konsularnymi i dyplomatycznymi,
 - pomocy rozwojowej.
- **Ministerstwo Gospodarki** określa warunki prowadzenia przez cudzoziemców działalności gospodarczej.
- **Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego:**
 - określa zasady i warunki podjęcia edukacji oraz nauki w szkołach wyższych,
 - opiniuje zagraniczne dokumenty potwierdzające uzyskanie wyższego wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych.
- **Rada do Spraw Uchodźców** (www.rada-ds-uchodzcow.gov.pl):
 - rozpatruje odwołania od decyzji w sprawach o nadanie statusu uchodźcy,
 - dokonuje analiz orzecznictwa w zakresie spraw o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy.
- **Wojewodowie**⁷ są odpowiedzialni m.in. za:
 - udzielanie zezwoleń na pobyt oraz wydawanie zezwoleń na pracę (organ pierwszej instancji),
 - wydawanie decyzji o wydaleniu,
 - sprawowanie nadzoru nad działalnością ośrodków pomocy społecznej.

⁷ Terenowy organ administracji rządowej.

- **Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji**⁸ pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych stanowi organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. Do jego zadań należy m.in.:
 - inicjowanie kierunków zmian związanych z problematyką migracji i rekomendowanie ich Radzie Ministrów,
 - opiniowanie rocznych oraz wieloletnich programów krajowych w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich,
 - wymiana informacji oraz monitorowanie prac prowadzonych w UE w zakresie migracji,
 - współpraca z organami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi.

2.2. Ogólna struktura systemu prawnego

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

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku⁹;
- Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach¹⁰ (przekraczanie granicy, zezwolenie na wjazd, pobyt, powrót oraz ewidencja cudzoziemców);
- Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ (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 rodzin¹²;

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

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

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

11 Dz. U z 2009 roku Nr 189, poz. 1472, z późn. zm.

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

- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji¹³;
- Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka¹⁴;
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim¹⁵;
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁶;

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

Co do zasady etap wjazdu (przekraczania granicy), zarówno w kontekście migracji, jak i procedur uchodźczych, podlega kontroli Straży Granicznej. Aby wjechać na terytorium Polski, obywatele państw trzecich muszą posiadać ważną wizę (krótko- lub długoterminową), wydaną zgodnie z ogólnymi zasadami, przez polskiego konsula za granicą. Wnioski o nadanie statusu uchodźcy rozpatrywane są przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (jako organ pierwszej instancji) oraz przez Radę do Spraw Uchodźców (jako organ odwoławczy). Podstawowym organem administracji właściwym do zalegalizowania pobytu cudzoziemca w Polsce, jak również do zbadania warunków wydania im zezwolenia na pracę, są terenowe organy władzy rządowej (województwie). W kwestii 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 kompetencji Straży Granicznej oraz Policji; decyzje o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Polski wydaje właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca wojewoda, a także Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców).

W celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji na temat struktury polskiego systemu politycznego oraz instytucjonalnego w kontekście migracji i azylu, wskazane jest zapoznanie się z krajowym raportem ESM pt.: *Organizacja polityki azylowej i migracyjnej*¹⁷.

¹³ Dz. U z 2004 roku Nr 53, poz. 532, z późn. zm.

¹⁴ Dz. U z 2007 roku Nr 180, poz. 1280, z późn. zm.

¹⁵ Dz. U z 2000 roku Nr 28, poz. 353, z późn. zm. W dniu 15 sierpnia 2012 roku wejdzie w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim (Dz.U. 2012, poz. 161), którą w roku 2009 ówczesny Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego, jako ustawę niezgodną z Konstytucją Polski. W wyroku z 18 stycznia 2012 roku (M. P. 2012 poz. 39) Trybunał Konstytucyjny uznał określone w akcie zasady uznawania za obywatela polskiego za zgodne z Konstytucją. W oparciu o przepisy ww. ustawy już począwszy od 15 maja 2012 roku cudzoziemcy mogą starać się o przywrócenie obywatelstwa polskiego, które utracili w przeszłości. Przywrócenie obywatelstwa jest w polskim prawie zupełnie nową kategorią.

¹⁶ Dz. U z 2008 roku Nr 69, poz. 415, z późn. zm.

¹⁷ <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=17Co7C7823B81B284810A0F30CDD2852?fileID=764>.

Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

3.1. Rozwój sytuacji politycznej

Do najważniejszych wydarzeń o charakterze politycznym o istotnym znaczeniu dla rozwoju sytuacji politycznej w Polsce oraz jakości debaty politycznej miały dwa wydarzenia: **jesienne wybory do Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej** (do Sejmu i Senatu) oraz **pierwsza polska prezydencja w Radzie UE**.

Wybory parlamentarne (do Sejmu i Senatu) zarządzane zostały w dniu 4 sierpnia 2011 roku przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 9 października 2011 roku. Wybory odbyły się według zasad wprowadzonych przez kodeks wyborczy przyjęty w dniu 5 stycznia 2011 roku. W wyniku jesiennych wyborów parlamentarnych Platforma Obywatelska, kierowana przez dotychczasowego premiera Donalda Tuska, wzmocniła swój mandat polityczny. Premier Donald Tusk, jako pierwszy szef rządu polskiego po roku 1989, po raz drugi z rządu otrzymał misję utworzenia nowego gabinetu. Nowy rząd został zaprzysiężony w Pałacu Prezydenckim w dniu 18 listopada 2011 roku. Tego dnia również Premier Donald Tusk wygłosił *expose* nowego gabinetu.

Należy również odnotować, iż czynny udział we wspomnianych wyborach brało dwóch obywateli Polski pochodzenia cudzoziemskiego (z Nigerii oraz Zambii), którzy z ramienia Platformy Obywatelskiej zostali posłami na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Drugim ważnym zdarzeniem był proces przygotowywania się Polski do objęcia sześciomiesięcznego przewodnictwa w Radzie UE oraz sam okres polskiej prezydencji w Radzie UE (od 1 lipca do 31 grudnia 2011 roku). Wśród najważniejszych priorytetów prezydencji w zakresie migracji i azylu należy wskazać na następujące elementy:

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

3 | Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

W ramach prac Rady Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSISW) najważniejszymi celami było z kolei:

- rozwinięcie działań realizujących Globalne Podejście do Migracji (Global Approach on Migration – GAM);
- ewaluacja Schengen;
- uruchomienie Wizowego Systemu Informacji oraz kontynuacja przygotowań do uruchomienia Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).

Ponadto celem polskiej prezydencji w Radzie UE było opracowanie podstawowych standardów wymiany informacji pomiędzy krajami UE a państwami trzecimi, w kontekście międzynarodowych masowych imprez sportowych oraz doprowadzenie do poprawy współpracy międzynarodowej oraz wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi UE a państwami trzecimi. Działanie to realizowane było między innymi w związku z przygotowaniem do zapewnienia bezpieczeństwa Mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012, które odbędą się na przełomie czerwca i lipca 2012 roku na terytorium Polski oraz Ukrainy.

3.2. Główne kierunki debaty politycznej oraz polityki legislacyjnej

Rok 2011 obfitował w wiele działań legislacyjnych dotyczących zmiany uregulowań w zakresie migracji i azylu. Do najważniejszych należały niewątpliwie **przyjęcie przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji dokumentu strategicznego** *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, przyjęcie przez Radę Ministrów założeń do projektu nowej ustawy o cudzoziemcach oraz wejście w życie nowej ustawy legalizującej pobyt migrantów przebywających w Polsce nielegalnie.

Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji¹⁸, czyli organ doradczy Prezesa Rady Ministrów, w ciągu 2011 roku kontynuował **prace nad przygotowaniem koncepcji pierwszego w Polsce strategicznego dokumentu z zakresu migracji i azylu** (*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*), który po konsultacjach społecznych w połowie 2011 roku, został przyjęty na dwunastym posiedzeniu Zespołu w dniu 20 lipca 2011 roku. Następnie, dokument ten został przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w celu przyjęcia go na jednym z posiedzeń Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak ze względu na wybory parlamentarne

¹⁸ Patrz: przypis 8.

3 | Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

do końca 2011 roku dokument ten nie został przyjęty¹⁹. Ponadto, w czasie ww. spotkania Zespołu do Spraw Migracji, jego członkowie wymienili informacje na temat przedsięwzięć w obszarze azylu i imigracji organizowanych w trakcie prezydencji Polski w Radzie UE oraz planowanych nowych rozwiązań prawnych w obszarze dotyczącym cudzoziemców. Zespół zapoznał się także z sytuacją cudzoziemców ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową oraz informacją na temat umów o małym ruchu granicznym i stanu realizacji ustawy Karta Polaka.

Z kolei w dniu 16 sierpnia 2011 roku **Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy o cudzoziemcach** przygotowywane w ramach konsultacji z podmiotami rządowymi i pozarządowymi już od 2009 roku. Na ostateczny kształt nowych założeń miały wpływ stanowiska poszczególnych podmiotów wobec zagadnień odnoszących się do zasad przyjmowania cudzoziemców w Polsce oraz prowadzenia postępowań w zakresie legalizacji pobytu. Przyjęto również takie działania, które pozwolą w przyszłości na zwiększenie przejrzystości i czytelności przepisów. Jednocześnie celem nowej ustawy ma być wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień szeregu aktów prawa wspólnotowego²⁰, dostosowanie polskiego prawa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-291/05/Eind (dotyczącej obywateli UE i członków ich rodzin powracających do domu po tym jak skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się w ramach UE), a także w zasadniczym

19 W praktyce jednak wszystkie założenia i rekomendacje wskazane w niniejszym dokumencie były w toku 2011 roku realizowane i postulowane w nowelizacjach obowiązujących ustaw oraz w projektowanych założeniach do nowej ustawy o cudzoziemcach. Ostatecznie dokument został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku.

20 Wśród nich znalazły się:

- Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz. U. UE L 155 z 18.6.2009);
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. U. UE L 348 z 24.12.2008);
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz. U. UE L 168 z 30.6.2009) – nowa ustawa będzie służyć transpozycji dyrektywy w ograniczonym zakresie.

Wobec jednak przedłużających się prac nad założeniami do nowej ustawy o cudzoziemcach oraz koniecznością szybkiego wdrożenia do krajowych przepisów rozwiązań wskazanych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/50/WE oraz dyrektywie Rady 2008/115/WE pod koniec 2011 roku zdecydowano o przygotowaniu i przyjęciu na początku 2012 roku rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Projekt noweli m.in. ustawy o cudzoziemcach z 2003 roku został przedłożony przez ministra spraw wewnętrznych w dniu 21 lutego 2012 roku. Przepisy wdrożono ustawą z dnia 27 kwietnia 2012 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 28 maja 2012 roku, poz. 589), która obowiązuje od dnia 12 czerwca 2012 roku.

3 | Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

stopniu konsumuje rezultaty dyskusji, która toczyła się w związku z pracami nad wspomnianym dokumentem *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*²¹.

W toku prowadzonych konsultacji z podmiotami pozarządowymi nad ww. projektem założeń do ustawy o cudzoziemcach podjęto decyzję o wyłączeniu przepisów odnoszących się do legalizacji nielegalnego pobytu cudzoziemców na terytorium Polski i przyjęciu m.in. w tej sprawie odrębnej ustawy. Ostatecznie w dniu 26 sierpnia 2011 roku **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z dnia 28 lipca 2011 roku o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²² oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach**. Na tej podstawie od 1 stycznia do 2 lipca 2012 roku cudzoziemcy, którzy przebywają w Polsce nielegalnie, mają możliwość zalegalizowania pobytu w ramach zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wydanego w związku z **akcją regularyzacyjną** (tzw. abolicją). Zgodnie z art. 1 wskazanej wyżej ustawy możliwość zalegalizowania pobytu na terytorium Polski została ograniczona do kilku tylko sytuacji, tzn. wówczas gdy cudzoziemiec przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

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

Cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie abolicji, jeżeli:

- nie spełnia wymogów do udzielenia tego zezwolenia;
- jego dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu i zostały wpisane przez inne państwo obszaru Schengen;

²¹ Za przygotowanie dokumentu odpowiedzialna była Grupa Robocza ds. przygotowania Strategii Migracyjnej Polski, powołana w dniu 12 lutego 2009 roku w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji.

²² Ustawa z dnia 28 lipca 2011 roku o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 Nr 191, poz. 1133).

3 | Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

- w postępowaniu w sprawie udzielenia tego zezwolenia został złożony wniosek lub zostały przedstawione dokumenty zawierające nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje;
- w postępowaniu w sprawie udzielenia tego zezwolenia, w celu użycia za autentyczny, podrobił lub przerobił dokument bądź używał takiego dokumentu jako autentycznego;
- wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej;
- jego dane znajdują się w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany m.in. ze względu na zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego albo mogłyby naruszyć interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto, **ustawa z 28 lipca 2011 roku** w art. 14 **wprowadziła do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej definicję takich pojęć jak relokacja²³, przesiedlenie²⁴ oraz uchodźca mandatoryjny²⁵**. Wskazała, iż przesiedleniu lub relokacji będą podlegać cudzoziemcy, którzy spełniają warunki do nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Uszczegółowiła również sposób przeprowadzenia przesiedlenia lub relokacji.

Z dniem 21 maja 2011 roku **weszła też w życie nowelizacja ustawy z 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin²⁶**. Wprowadzone zmiany miały na celu dostosowanie prawa krajowego do przepisów unijnych, a także stanowiły odpowiedź na zmiany w przepisach krajowych, tzn. nowelizację ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 roku Nr 139, poz. 993, z późn. zm.). W związku z wejściem w życie

²³ Relokacja to przemieszczenie z państwa członkowskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemca objętego ochroną międzynarodową w ramach podziału odpowiedzialności i solidarności między państwami członkowskimi.

²⁴ Przesiedlenie to przeniesienie z kraju trzeciego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uchodźcy mandatoryjnego w celu nadania mu na tym terytorium statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej.

²⁵ Uchodźca mandatoryjny to cudzoziemiec uznany za uchodźcę przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, zgodnie z jego mandatem wynikającym z Konwencji Genewskiej oraz Statutu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców zatwierdzonego rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 428(V) z dnia 14 grudnia 1950 roku.

²⁶ Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 roku o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z dnia 6 maja 2011 roku, Nr 92, poz. 532).

3 | Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 39, poz. 306), z dniem 1 stycznia 2010 roku, został m.in. uchylony art. 36a stanowiący podstawę prawną do pobierania opłat za wydanie dowodu osobistego obywatelom polskim. Ponieważ wysokość opłat pobieranych od obywateli UE oraz członków ich rodzin za wydane im dokumenty rejestracyjne lub pobytowe nie może przekraczać wysokości kwoty uiszczanej za wydanie dowodu osobistego obywatelowi polskiemu, który należy uznać za dokument podobny do ww. dokumentów, a od dnia 1 stycznia 2010 roku dowód jest wydawany bezpłatnie, to analogicznie, z mocy art. 25 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, brak jest podstaw prawnych upoważniających do obciążania ww. cudzoziemców kosztami za wydawane im dokumenty.

Ponadto w dniu 18 marca 2011 roku **przyjęto ustawę o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustawy** (Dz.U. z dnia 21 kwietnia 2011 roku Nr 84, poz. 455). Przepisy znowelizowanej ustawy uszczegółowiły m.in. zapis, iż rektorzy uczelni wyższych są zobligowani do niezwłocznego informowania ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej o przyjęciu na studia, niepodjęciu kształcenia lub skreśleniu z listy studentów obywateli państw trzecich niekorzystających w zakresie podejmowania i odbywania studiów z zasad obowiązujących obywateli polskich. Informacja ta, zgodnie z art. 43 ust. 6b ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 30 sierpnia 2005 roku Nr 164, poz. 1365), powinna zostać przekazana ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego, w terminie do 15 stycznia każdego roku, sporządzona według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku.

Należy wspomnieć też o **ustawie z dnia 22 grudnia 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej**²⁷, która w swoich przepisach odnosiła się także do ustawy z dnia 28 lipca 2011 roku o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach. Ogranicza ona co najmniej jedno ze świadczeń udzielanych w formie niepieniężnej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy przez m.in. obniżenie wymiaru czasu nauki języka polskiego, obniżenie wydatków

²⁷ Dz.U. z dnia 30 grudnia 2011 roku Nr 291, poz. 17070.

3 | Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

na zakup materiałów niezbędnych do nauki języka polskiego i pomocy dydaktycznych dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych, gimnazjach lub szkołach ponadgimnazjalnych. Pomimo iż treść ustawy (z niewielkimi odstępstwami) zaczęła formalnie obowiązywać z dniem 1 stycznia 2012 roku, ww. przepisy weszły w życie z dniem ogłoszenia.

W ciągu roku 2011 stosowne resorty wydały też **kilka rozporządzeń w zakresie migracji i azylu**, m.in. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 22 kwietnia 2011 roku ogłosił rozporządzenie w sprawie wiz dla cudzoziemców²⁸, w którym określa szczegóły techniczne dotyczące wydawania wiz uprawniających do wjazdu na terytorium Polski (np. oznaczenia symboli wiz Schengen i krajowych, wzory formularzy wniosków o wydanie wizy, wzór blankietu wizowego, itp.). Wzory formularzy wniosków o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się i zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, fotografii dołączanych do wniosków oraz wzorów stempli potwierdzających złożenie wniosków zostały natomiast określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2011 roku²⁹. Na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁰ wydano rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

W związku z koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego postanowień *Dyrektywy 2009/52/WE przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich*³¹, powstał również **projekt założeń do ustawy o skutkach powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**, który po konsultacjach społecznych w roku 2011 został przekazany na posiedzenie Rady Ministrów. Powyższy projekt został ostatecznie przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 20 grudnia 2011 roku. Projekt wprowadzał nowe obowiązki dla podmiotów powierzających wykonywanie pracy obywatelom państw trzecich oraz związane z nieprzestrzeganiem tych regulacji sankcji karnych (w tym przestępstwa) oraz sankcji o charakterze finansowym za naruszenie zakazu zatrudniania nielegalnie przebywających cudzoziemców. Przepisy dyrektywy wdrożono ustawą z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 kwietnia 2011 roku w sprawie wiz dla cudzoziemców (Dz.U. z dnia 16 maja 2011 roku Nr 99, poz. 579).

²⁹ Dz.U. z dnia 2 lutego 2011 roku Nr 23, poz. 125

³⁰ Dz.U. z dnia 28 lipca 2011 roku Nr 155, poz. 919.

³¹ Dz. U. UE L 168 z 30.6.2009.

3 | Istotne zmiany w obszarze migracji i azylu

powierzenia pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 6 lipca 2012 roku, poz. 769), która obowiązuje od dnia 21 lipca 2012 roku.

W związku z **otwarcie z dniem 1 maja 2011 roku niemieckiego i austriackiego rynku pracy dla obywateli ośmiu środkowoeuropejskich państw UE**, w tym Polaków, w ciągu roku szeroko dyskutowano możliwość wywołania potencjalnej nowej fali emigracji zarobkowej z Polski przede wszystkim do Niemiec. Przekonanie to u niektórych potęgował fakt, iż niemiecki minister gospodarki Rainer Brüderle planował wypłacać Polakom, którzy po 1 maja 2011 roku podejmą w Niemczech pracę tzw. *opłatę powitalną*. Według różnych niemieckich prognoz przewidywano, że po 1 maja do pracy w Niemczech może wyjechać od 200 do 600 tys. Polaków, co stanowiłoby drugą, od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, falę emigracji. Podobne szacunki przedstawiało kilka polskich ośrodków naukowych, które jednak nie sprawdziły się³². Wbrew oczekiwaniom ekspertów od rynku pracy to nie Niemcy, lecz Niderlandy stały się jednym z ważniejszych państw docelowej migracji zarobkowej obywateli Polski³³.

W porównaniu z poprzednimi latami, w 2011 roku **poszczególni aktorzy społeczeństwa obywatelskiego³⁴ stali się bardziej aktywni** oraz w większym stopniu zaczęli wpływać na różne kwestie związane z polityką migracyjną państwa (np. w kwestii wdrożenia kolejnej akcji regularyzacyjnej w Polsce, czy też debaty nt. ewentualnych powrotów Polaków z emigracji, problemów integracyjnych cudzoziemców w Polsce, w tym zwłaszcza podstaw funkcjonowania systemu pomocy prawnej dla uchodźców).

W kwestiach związanych z projektowaną ustawą o legalizacji nielegalnego pobytu cudzoziemców na terytorium Polski oraz dokumentu strategicznego dotyczącego polskiej polityki migracyjnej wielokrotnie głos zabierał Rzecznik Praw Obywatelskich. Nad ww. projektami wielokrotnie zwoływano posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Migrantów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich (np. w maju i październiku 2011 roku). Ponadto w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyły się przeprowadzone przez pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców warsztaty dotyczące przepisów ustawy o abolicji dla cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski. Uczestniczyli w nich m.in. członkowie organizacji społecznych udzielających wsparcia informatycznego i doradczego cudzoziemcom.

³² Wstępne szacunki rządu polskiego mówiły o emigracji zarobkowej do Niemiec ok. 100 tys. obywateli Polski. Niemieckie dane statystyczne wskazują jednak, iż na dzień 31 grudnia 2011 roku w tym kraju mieszkało o 49 tys. Polaków więcej, niż w roku 2010.

³³ Powyższe spowodowało też w połowie 2011 roku znaczne nasilenie reakcji antypolskich na terytorium Niderlandów.

³⁴ Np. Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Ocalenie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut na rzecz Państwa Prawa.

W roku 2011 Biuro IOM w Warszawie kontynuowało **prace nad stworzeniem systemu komunikacji i koordynacji informacji w zakresie wzmocnienia procesu integracji cudzoziemców w Polsce**, który realizowany jest m.in. przez Krajową Platformę Współpracy między organizacjami zrzeszającymi imigrantów a polskimi instytucjami. Platforma ta służy jako forum komunikacji i wymiany informacji oraz doświadczeń pomiędzy uczestniczącymi w niej instytucjami. W roku 2011 pełniła też rolę mechanizmu konsultacyjnego projektowanych przez administrację państwową projektów ustaw w zakresie migracji. Na kolejnych spotkaniach Platformy dyskutowano kwestie związane z m.in. dokumentem kreującym politykę migracyjną Polski, założeniami do projektu ustawy o cudzoziemcach oraz ustawą legalizującą nielegalny pobyt cudzoziemców w Polsce. Projekt ten jest realizowany od 2010 roku przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

W ciągu całego roku 2011 również **Urząd do Spraw Cudzoziemców organizował wiele konferencji oraz spotkań eksperckich na tematy związane z różnymi aspektami polskiej polityki migracyjnej i azylowej**. Z okazji 10-lecia istnienia Urzędu do Spraw Cudzoziemców w dniu 3 czerwca 2011 roku odbył się w Warszawie cykl wykładów dotyczących dotychczasowej działalności Urzędu oraz perspektyw jego rozwoju. Na wykładach przedstawiono kwestię polityki migracyjnej w Polsce, a także rolę Urzędu we Wspólnym Europejskim Systemie Azylowym, odniesiono się również do sprawy legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Fakt obchodzenia przez ww. Urząd dziesięciolecia swojego istnienia, powodował, że praca Urzędu była dodatkowo promowana tak na forum krajowym, jak i unijnym (głównie podczas organizowanych z ramach polskiej prezydencji w Radzie UE różnych konferencji w kraju i za granicą)³⁵.

³⁵ Informacja o 10-leciu istnienia Urzędu do Spraw Cudzoziemców była propagowana np. podczas europejskiej konferencji pt: *Wyzwania dla rozwoju Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego w 60-tą rocznicę przyjęcia Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy*, która odbyła się w dniach 11-12 lipca 2011 roku w Warszawie (organizatorem tej konferencji było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) oraz w czasie corocznego spotkania tzw. Grupy Warszawskiej, które odbyło się w dniach 24 i 25 listopada 2011 roku w Warszawie. Współorganizatorami tego spotkania byli: EUROSTAT (Europejski Urząd Statystyczny), Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej oraz właśnie Urząd do Spraw Cudzoziemców.

3.3. Zmiany instytucjonalne

Po przekształceniu dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji organem właściwym ds. koordynacji polityki migracyjnej państwa jest z dniem 18 listopada 2011 roku Minister Spraw Wewnętrznych. Powyższe kwestie reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z dnia 18 listopada 2011 roku Nr 248, poz. 1491) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 roku w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z dnia 21 listopada 2011 roku Nr 250, poz. 1502).

W dniu 23 lutego 2011 roku Rzecznik Praw Obywatelskich powołał do życia, na podstawie zarządzenia Nr 8/2011, nową Komisję Ekspertów ds. Migrantów. Składa się ona z prawników, specjalistów oraz naukowców zajmujących się kwestiami imigracji.

4.1. Migracje ekonomiczne

4.1.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

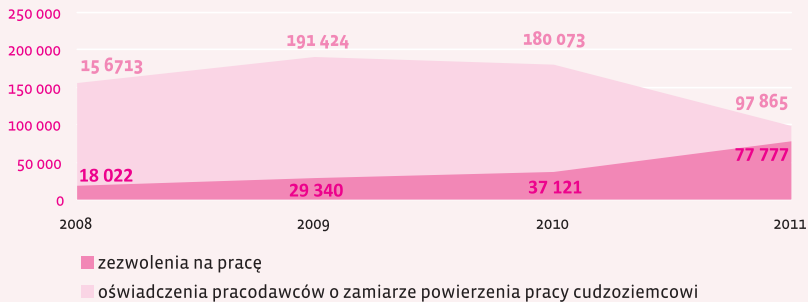
Istotnymi zmianami w krajowym porządku prawnym dokonany w roku 2011 są przepisy nowelizacji przepisów ustawy z 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz nowego rozporządzenia dotyczącego tzw. „procedury uproszczonej”. I tak w dniu 1 lutego 2011 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 roku Nr 257, poz. 1725). Najważniejsze, z punktu widzenia polityki dostępu cudzoziemców do rynku pracy w Polsce zmiany, jakich dokonano przy okazji tej nowelizacji, dotyczyły brzmienia delegacji ustawowej art. 90 ust. 4, co umożliwiło wprowadzenie do aktu wykonawczego odpowiednich przepisów – w szczególności dotyczących wymogów, jakie powinien spełniać podmiot powierzający wykonywanie pracy³⁶ cudzoziemcowi, aby jego oświadczenie mogło być rejestrowane przez powiatowy urząd pracy. Rozszerzono także katalog cudzoziemców zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę o osoby, które spełniają warunki określone w art. 53 ust 1 pkt 15 ustawy o cudzoziemcach, a więc:

- przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- podjęły współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi oraz zerwały kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych związanych z handlem ludźmi (art. 87 ust. 2 pkt. 1 ustawy).

Dotychczas osoby te miały możliwość podjęcia pracy na podstawie zezwolenia wydanego przez wojewodę.

³⁶ Na gruncie polskich przepisów cudzoziemiec może wykonywać pracę zarówno na podstawie umowy o pracę (z pracodawcą), jak i na podstawie umów cywilnoprawnych (z innym podmiotem powierzającym wykonywanie pracy). Dla potrzeb tego opracowania – dla uproszczenia – sformułowanie „podmiot powierzający wykonywanie pracy” będzie używane zamiennie z „pracodawcą”.

Wykres 1. Liczba wydanych zezwoleń na pracę oraz oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom, 2008-2011



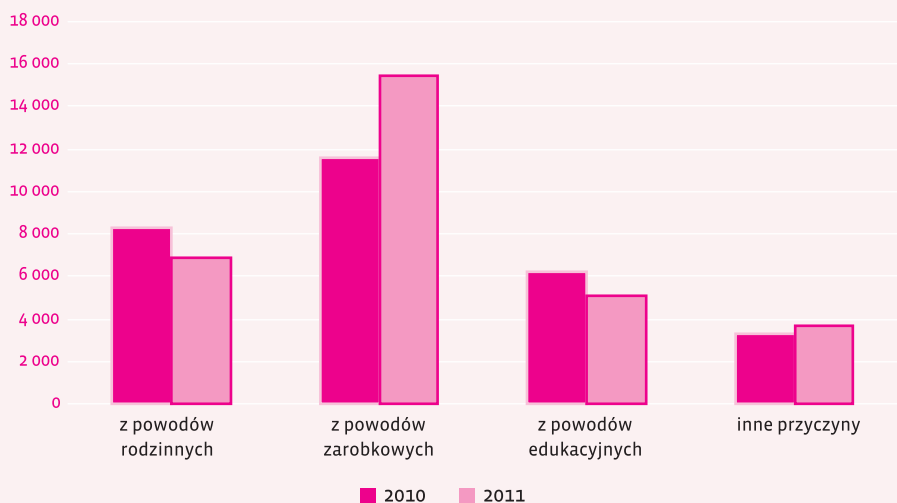
Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

W związku z wejściem w życie w dniu 14 grudnia 2010 roku rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. Nr 156, poz. 1116, z późn. zm.), które utrzymało możliwość zatrudnienia cudzoziemców na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców rejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy, zastąpiono dotychczasowe przepisy, których okres obowiązywania wygasł 31 grudnia 2010 r. (tzw. „procedura uproszczona”, wprowadzona pilotażowo w 2006 roku). Od stycznia 2011 roku pracodawcy mogli rejestrować w powiatowych urzędach pracy oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi na dotychczasowych zasadach.

Rozwiązanie pozwalające na wykonywanie pracy w oparciu o oświadczenia rejestrowane w powiatowych urzędach pracy zostało pozytywnie ocenione przez pracodawców jako narzędzie pozwalające elastycznie reagować na niedobory pracownicze – szczególnie przy pracach sezonowych. Wyniki badań przeprowadzonych wśród pracowników okresowych, wskazały także, że rozwiązanie to jest dobrze oceniane przez samych migrantów. Istnieją również przesłanki, by wnioskować, że funkcjonowanie powyższych przepisów, pozwalających na łatwe i szybkie pozyskanie cudzoziemskich pracowników w legalny sposób, przyczyniło się do ograniczenia zatrudnienia obcokrajowców w szarej strefie.

Wnioski z działalności organów kontrolnych uzasadniały intensyfikację prac nad poprawą przepisów dotyczących funkcjonowania systemu oświadczeń celem minimalizacji niepożądanych zjawisk występujących w tym obszarze poprzez np. nałożenie dodatkowych wymogów co do treści składanego oświadczenia.

Wykres 2. Liczba zezwoleń na pobyt wydane po raz pierwszy, wg przyczyny wydania, 2010-2011



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

W tym celu rozpoczęto prace nad nowym rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę³⁷. Powyższe rozporządzenie weszło w życie w dniu 28 lipca 2011 r. Nowe regulacje nie zmieniły istoty dotychczas funkcjonujących przepisów – obywatele Białorusi, Gruzji, Mołdowy, Rosji i Ukrainy nadal mogą wykonywać pracę bez zezwolenia na pracę przez okres 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, jeżeli przed podjęciem tej pracy powiatowy urząd pracy zarejestrował pisemne oświadczenie podmiotu powierzającego wykonywanie pracy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy temu cudzoziemcowi. Wprowadzono jednak szereg nowych elementów, jakie powinny znaleźć się w przedkładanym do rejestracji oświadczeniu o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. Najważniejsze ze zmian to: uzupełnienie oświadczenia o informacje, takie jak: wartość wynagrodzenia brutto za pracę, szczegóły związane z pracą, jaka ma być powierzona (nazwę zawodu, datę rozpoczęcia i okres wykonywania pracy oraz rodzaj umowy stanowiącej podstawę wykonywania pracy). W myśl nowych przepisów, podmiot składający oświadczenie

³⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 roku 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).

powinien wykazać, że nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych w oparciu o lokalny rynek pracy i potwierdzić, że zapoznał się z przepisami związanymi z pobytem i pracą cudzoziemców w Polsce. Osoba rejestrująca oświadczenie powinna także okazać dokumenty potwierdzające tożsamość lub też prowadzenie działalności gospodarczej i rolniczej.

Ważną zmianą jest także wprowadzenie wymogu zawierania z cudzoziemcem umowy, na podstawie której wykonywana jest praca, w formie pisemnej.

Wprowadzenie powyższych elementów miało na celu zmniejszenie ryzyka nadużyć poprzez np. dostęp do szerszej informacji odnośnie charakterystyki wykonywanej pracy, jak i danych pracodawcy co, zgodnie z założeniami, będzie miało pozytywne skutki dla cudzoziemca (np. informacja dot. wynagrodzenia oraz pisemna umowa ułatwi dochodzenie roszczeń w przypadku niedotrzymania przez pracodawcę wcześniejszych ustaleń), przyczyni się także do zwiększenia skuteczności działań organów kontrolnych.

Kwestie związane ze zjawiskiem migracji zarobkowych były również szeroko dyskutowane w przyjętym w dniu 20 lipca 2011 roku przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji dokumencie strategicznym „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Zgodnie z rekomendacjami w nim zawartymi migranci zarobkowi o potrzebnych kwalifikacjach i posiadający odpowiednie doświadczenie określani zostali jako jedna z priorytetowych kategorii w zakresie przyjmowania cudzoziemców. Dodatkowo, dokument przewiduje, iż zatrudnianie zagranicznych pracowników będzie miało charakter uzupełniający względem pracowników lokalnych, mając na uwadze, że w dłuższej perspektywie zasoby zagranicznej siły roboczej będą odgrywały coraz ważniejszą rolę w równoważeniu potrzeb polskiej gospodarki (możliwość zastępowania cudzoziemcami rodzimych pracowników w poszczególnych sektorach). Przyjęty na tym etapie dokument przewiduje również:

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

W roku 2011 trwały również wstępne prace przygotowawcze do projektu „Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2012-2014”³⁸, który to dokument określa priorytety polityki państwa w dziedzinie zatrudnienia, a także cele i działania realizowane w ramach poszczególnych priorytetów, zgodnie z „Krajowym Programem Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020” (KPR). Ostatni z dokumentów został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 kwietnia 2011 r. i stanowi materiał, który pokazuje jak Polska w najbliższych latach odpowie na stojące przed nią wyzwania. Konstrukcja KPR zakłada korelację polskich celów rozwojowych z priorytetami wyznaczonymi w Strategii Europa 2020, tj.:

- rozwojem gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach;
- promowaniem gospodarki zrównoważonej;
- wzmocnieniem gospodarki charakteryzującej się wysokim zatrudnieniem oraz spójnością ekonomiczną, społeczną i terytorialną.

Należy podkreślić, że „Krajowy Program Reform na rzecz realizacji Strategii Europa 2020” jest przede wszystkim instrumentem, który odpowiada na krajowe bariery wzrostu zatrudnienia uwzględniając polską specyfikę i wyzwania. Jednocześnie przyczynia się on do realizacji wspólnych, unijnych celów, w tym wzmocnienia pozycji Unii Europejskiej na świecie.

Tematami poruszonymi w czasie prac przygotowawczych do przygotowania „Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2012-2014” było m.in. stwierdzenie, iż dążyć należy do udoskonalenia regulacji związanych z imigracją zarobkową, tak, aby napływ cudzoziemców ukierunkowany był do sektorów najistotniejszych z punktu widzenia potrzeb polskiego rynku pracy. Ponadto, konieczne jest wypracowanie systemu integracji imigrantów i migrantów powrotnych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb rynku pracy. Celem działań państwa w tym zakresie powinno być umożliwienie wykorzystywania ich potencjału i doświadczenia zawodowego, co przyczynić się może do uzyskiwania samodzielności ekonomicznej. Celem działań państwa powinno być również poszukiwanie narzędzi skutecznego monitorowania zatrudnienia cudzoziemców w Polsce.

W trakcie minionego roku, prowadzono również negocjacje w sprawie zawarcia umów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z Ukrainą

³⁸ Krajowy Plan Działań określa główne zadania rządu w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

oraz z Republiką Mołdowy (zainicjowane w 2008 roku negocjacje z Ukrainą znajdują się obecnie w zaawansowanym stadium)³⁹.

W 2011 roku w dalszym ciągu prowadzono kampanię informacyjną skierowaną do polskich emigrantów zarobkowych przebywających w Wielkiej Brytanii, Irlandii i w innych krajach europejskich, którzy rozważają możliwość powrotu do Polski (głównie za pomocą opublikowanego przewodnika oraz strony internetowej: www.powroty.zielonalinia.gov.pl). Podejmowane działania miały na celu przekazanie Polakom praktycznych informacji, które miałyby ułatwić im podjęcie decyzji o powrocie. Warto podkreślić, iż znaczną część tej grupy migrantów stanowią osoby młode i wysoko wykwalifikowane.

W ramach opracowywanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nowego systemu dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy, kontynuowano prace także nad projektem Strategii Rozwoju Kraju 2020. W pakiecie zadań na lata 2011 – 2015 dokument wskazuje na konieczność „przygotowania nowej koncepcji polityki migracyjnej ukierunkowanej na elastyczne uzupełnienia niedoborów na rynku pracy”, natomiast w pakiecie zadań na lata 2016-2020 – „wdrożenia nowej koncepcji polityki migracyjnej związanej z potrzebami rynku pracy”. Po rozpoczęciu w listopadzie 2011 roku konsultacji społecznych projektu Strategii Rozwoju Kraju 2020, w dniu 28 listopada 2011 roku miało miejsce pierwsze spotkanie eksperckie z przedstawicielami regionów, a w grudniu kolejne dwa spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz środowiska naukowego. Konsultacje społeczne zakończyły się w dniu 29 grudnia 2011 roku.

4.1.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 roku projekt założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach, o którym była mowa w poprzednim rozdziale, uwzględnia również potrzebę transponowania w niedalekiej przyszłości postanowień pozostałych dyrektyw unijnych regulujących kwestie migracji zarobkowych. Dlatego też biorąc pod uwagę zaawansowany charakter prac nad projektem dyrektywy o jednolitym zezwoleniu, a co za tym idzie znany ogólny zarys wspomnianego dokumentu, projekt nowej ustawy przewiduje wprowadzenie istotnego novum, jakim jest jednolite zezwolenie na pobyt i pracę. Przepisy nowej ustawy przewidują możliwość wydania

³⁹ W dniu 18 maja 2012 r. ministrowie pracy i polityki społecznej Polski i Ukrainy podpisali w Kijowie Umowę o zabezpieczeniu społecznym pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą oraz Porozumienie Administracyjne w sprawie jej stosowania, które tworzyć będą podstawy koordynacji funkcjonujących w Polsce i na Ukrainie systemów zabezpieczenia społecznego. Więcej na stronie http://www.emn.gov.pl/porta1/esm/704/9327/Polska_i_Ukraina_podpisaly_umowe_dotyczaca_zabezpieczenia_spolecznego.html.

zezwolenia na pobyt absolwentom polskich szkół wyższych, którzy zamierzają poszukiwać pracy w Polsce.

Założenia do nowej ustawy przewidywały także implementację ustaleń zawartych w tzw. dyrektywie o Niebieskiej Karcie (Dyrektywie Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji). Podjęto jednak decyzję o przyjęciu w dniu 27 kwietnia 2012 roku ww. rozwiązań w ustawie o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z dnia 25 maja 2012 roku, poz. 589)⁴⁰. Zgodnie z tekstem ustawy, Niebieska Karta będzie przyznawana przez wojewodów⁴¹ po zaciągnięciu opinii starosty⁴² na temat możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy (po nieudanej próbie zorganizowania rekrutacji przez pracodawcę).

W 2011 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej koordynowało prace nad projektem ustawy o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Celem tej ustawy jest implementacja dyrektywy 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich⁴³. Projekt ustawy został opracowany przez Rządowe Centrum Legislacji na podstawie założeń projektu ustawy o sankcjach dla podmiotów zatrudniających obywateli państw trzecich przebywających wbrew przepisom oraz o zmianie niektórych innych ustaw, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 12 kwietnia 2011 roku. Projekt ustawy został ostatecznie przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 grudnia 2011 roku⁴⁴. Przyjęte w przedkładanym projekcie ustawy rozwiązania wskazywały m.in. na:

- nałożenie na podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcowi obowiązku sprawdzania statusu pobytowego cudzoziemców przed zatrudnieniem i przechowywania kopii ważnego dokumentu pobytowego,

⁴⁰ Wskazana ustawa wejdzie w życie z dniem 12 czerwca 2012 roku.

⁴¹ Patrz: przypis 4.

⁴² Kieruje powiatem (powiat – jednostka samorządu terytorialnego drugiego stopnia) i podlega nadzorowi wojewody.

⁴³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2009:168:0024:0032:PL:PDF>.

⁴⁴ Projekt ustawy został ostatecznie przyjęty przez polski Parlament w dniu 15 czerwca 2012 roku. Ustawa o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej została podpisana 29 czerwca 2012 roku przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i opublikowana 6 lipca 2012 roku (Dz. U. 2012, poz. 769). Ustawa wchodzi w życie w dniu 21 lipca 2012 roku.

- 45-dniowy termin uzupełnienia dokumentacji pracowniczej dot. zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy,
- proporcjonalne i odstrasżające sankcje za zatrudnienie nielegalnie przebywających cudzoziemców,
- ułatwienie dochodzenia roszczeń z tytułu wynagrodzenia za pracę przez nielegalnie zatrudnionych obywateli państw trzecich, poprzez wprowadzenie domniemania istnienia stosunku pracy przez okres przynajmniej 3 miesiące, a w przypadku umów cywilnoprawnych – domniemania uzgodnionego wynagrodzenia w wysokości trzykrotnego minimalnego wynagrodzenia,
- objęcie – w określonych przypadkach – współodpowiedzialnością finansową (kary finansowe i zaległe wynagrodzenia) głównego wykonawcy i innych podwykonawców,
- objęcie podmiotów zbiorowych sankcjami za zatrudnienie nielegalnie przebywających cudzoziemców,
- rozszerzenie katalogu zadań Straży Granicznej o zwalczanie przestępstw dot. nielegalnego pobytu cudzoziemców i umożliwienie stosowania kontroli operacyjnej i zakupu kontrolowanego,
- nałożenie na ministra właściwego do spraw pracy – we współpracy z innymi urzędami – obowiązku określania – na podstawie oceny ryzyka – sektorów działalności, w których koncentruje się zatrudnienie nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz przygotowywania informacji dot. kontroli dla Komisji Europejskiej.

4.2. Łączenie rodzin

4.2.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Propozycje przywilejów adresowanych do członków rodzin obywateli Polski oraz członków rodzin cudzoziemców osiedlonych w Polsce zostały zawarte w projekcie dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Zgodnie z zapisami zawartymi w dokumencie, grupa ta została uznana za jedną z priorytetowych w zakresie admisyji do Polski. W związku ze strategicznym charakterem dokumentu, szczegółowy zapis działań zmierzających do promowania integracji

wyżej wskazanej grupy cudzoziemców, zostanie przedstawiony w dokumencie wykonawczym już po jego przyjęciu przez Radę Ministrów.

Kwestie łączenia rodzin były również przedmiotem dyskusji toczącej się w ciągu roku nad projektem założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach.

4.2.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

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

4.3. Inne formy migracji legalnych

4.3.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Nowelizacja ustawy o wjeździe na terytorium Polski, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin (Dz.U. z dnia 6 maja 2011 roku Nr 92, poz. 532) wprowadziła zapis zawierający wymogi wspólnotowe związane z przemieszczaniem się i pobytem obywateli Unii Europejskiej na terytorium państw członkowskich. Wprowadziła m.in. szereg ułatwień dla cudzoziemców:

- zniesienie opłat za wydanie dokumentów rejestracyjnych i pobytowych – po wejściu w życie ustawy obywatele UE i członkowie ich rodzin nie będą musieli płacić za wydanie lub wymianę dokumentów (zaświadczeń o zarejestrowaniu pobytu i kart pobytu);
- przyznanie prawa pobytu dziecku obywatela UE, który był pracownikiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale nie zachował prawa pobytu, które to dziecko przebywa i uczy się lub studiuje na tym terytorium. Prawo pobytu przysługuje do czasu zakończenia nauki lub studiów, a rodzicom ww. dziecka przysługuje prawo pobytu do czasu osiągnięcia przez dziecko pełnoletności. Prawo to przysługuje także po osiągnięciu przez dziecko pełnoletności, jeżeli nadal wymaga ono obecności i opieki tego rodzica, aby móc kontynuować i ukończyć naukę.

W dniu 1 lutego 2011 roku weszła również w życie nowelizacja ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2010 r. Nr 257, poz. 1725), na mocy której m.in. zmodyfikowano zasady wydawania zezwoleń na pracę. W myśl nowych zasad, w zezwoleniach na pracę cudzoziemców: delegowanych na terytorium Polski przez pracodawcę zagranicznego w ramach tzw. oddelegowania

wewnątrzcorporacyjnego oraz w celu realizacji usługi eksportowej – powinien zostać określony podmiot, do którego cudzoziemiec jest delegowany. W sytuacji gdy dane zezwolenie dotyczy pracy cudzoziemca w charakterze pracownika tymczasowego, w jego treści wojewoda, oprócz agencji zatrudnienia, podaje także pracodawcę użytkownika, na rzecz którego praca ma być faktycznie wykonywana. Wprowadzenie powyższej zmiany miało na celu poprawę skuteczności oraz usprawnienie kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców we wskazanych powyżej podmiotach zatrudniających cudzoziemców.

4.3.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

W roku 2011 w Polsce kontynuowano wdrażanie rozwiązań wskazanych w *Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu*, a które dotyczyły działań umożliwiających poprawę przepływu informacji przekazywanych cudzoziemcom na temat możliwości oraz warunków legalnej migracji. Działania te obejmowały przede wszystkim kampanie informacyjne skierowane do cudzoziemców, których organizatorem była administracja publiczna oraz organizacje pozarządowe (m.in. prowadzone przy pomocy ulotek przetłumaczonych na szereg języków obcych, dystrybuowanych w urzędach wojewódzkich, w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, w urzędach pracy, w urzędach stanu cywilnego, w ambasadach, na przystankach autobusowych, na stacjach kolejowych lub też poprzez zamieszczanie określonych informacji na stronach internetowych instytucji oraz tworzenie całkiem nowych stron internetowych). Kampanie te skupiały się głównie na wskazaniu możliwości oraz koniecznych warunków legalnej migracji do Polski, wzajemnych praw i obowiązków wynikających z nawiązania stosunku pracy między stronami oraz możliwości dochodzenia roszczeń.

W ciągu roku przygotowano oraz wydano ulotkę informacyjną dla obywateli Białorusi, Gruzji, Mołdowy, Rosji oraz Ukrainy, która dotyczyła m.in. uproszczonej procedury dostępu do rynku pracy w Polsce. Ponadto, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach Partnerstwa na Rzecz Mobilności UE-Gruzja uczestniczyło w projekcie ukierunkowanym na właściwe informowanie potencjalnych migrantów o możliwości legalnej migracji zarobkowej do państw członkowskich UE.

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

Poza tym uniwersytety, instytuty badawcze oraz fundacje podejmowały działania mające na celu promocję polskich uczelni oraz wskazanie możliwości podjęcia studiów w Polsce⁴⁵.

4.4. Integracja

4.4.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

W celu zapewnienia lepszej integracji cudzoziemców z polskim społeczeństwem administracja rządowa kontynuowała w roku 2011 prace związane z opracowaniem rekomendacji dotyczących polityki integracyjnej kraju w ramach dokumentu strategicznego „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. W tym kontekście w minionym roku wznowiła swoje prace Grupa robocza ds. integracji przy międzyresortowym Zespole ds. Migracji, która zajmuje się między innymi przygotowaniem dokumentu szczegółowego dotyczącego polskiej polityki integracyjnej. Intencją dokumentu będzie przełożenie na działania praktyczne i rozwiązania prawne rekomendacji zawartych w dokumencie strategicznym. Z tego też powodu rozpoczęto już współpracę z zainteresowanymi stronami (instytucje samorządowe, organizacje pozarządowe i międzynarodowe oraz instytuty badawcze), planuje się skorzystanie z dobrych praktyk zidentyfikowanych podczas realizacji projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków europejskich (Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, Europejski Fundusz Uchodźczy, Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Europejski Fundusz Społeczny), z doświadczenia państw członkowskich w implementowaniu polityk integracyjnych oraz z Europejskich Modułów Integracji Imigrantów wypracowywanych przez Komisję Europejską przy wsparciu Grupy Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji Imigrantów.

Ponadto przygotowany i przyjęty przez Radę Ministrów projekt założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach przewiduje wprowadzenie szeregu udogodnień dla legalnie przebywających w Polsce cudzoziemców, w tym studentów, absolwentów oraz migrujących pracowników. Projekt wprowadza również obowiązek znajomości języka polskiego dla ubiegających się o zezwolenie na osiedlenie się lub o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE.

W toku 2011 roku liczne organizacje pozarządowe, często we współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (resort odpowiedzialny za realizację poli-

⁴⁵ Zob. informacje na stronie <http://www.studyinpoland.pl/en/>.

tyki integracyjnej w kraju), realizowały projekty związane z promocją ww. zagadnienia:

- **Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu w Lublinie** przygotowało kampanię społeczną pt. „Bo jestem przybyszem...”, której celem było przedstawienie społeczeństwu polskiemu imigrantów oraz osób potrzebujących wsparcia, pomocy w społecznym zaaklimatyzowaniu się. Działania kampanii obejmowały także wielokulturowe inicjatywy integrujące mieszkańców Lublina oraz cudzoziemców. Przez czas realizacji kampanii działania wzbogacane były o elementy bezpośredniego kontaktu polskiego społeczeństwa z imigrantami – dlatego oprócz inicjatyw promujących obecność imigrantów, kampania obejmowała również działania wolontariatu na rzecz zwiększania akceptacji Polaków dla zjawiska migracji i obecności imigrantów w Polsce, ofertę zajęć z edukacji wielokulturowej i wspólne międzynarodowe imprezy. Spotkania przeniosły się także do szkół i uczelni;
- **Caritas Polska** wykonało projekt „Praktyki Integracji – metody i narzędzia służące ocenie efektywności polityk integracyjnych” w ramach którego powołany został Zespół Ekspertów Monitorujących Postępy w Polityce Integracyjnej. Współpracuje on z grupą roboczą do spraw integracji działającą w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji;
- **Centrum Wolontariatu w Lublinie** otworzyło w lutym 2011 roku świetlicę integracyjną, która prowadzona jest w ramach projektu „Wolontariat dla Integracji. Partnerstwo na rzecz Uchodźców”. Świetlice integracyjne pomagają dzieciom uchodźczym w integracji z rówieśnikami w Polsce oraz w uzyskaniu umiejętności, które przydadzą się im w przyszłości, a do których dzieci te, ze względu na swą historię życiową, miały zamkniętą drogę. Ma temu służyć nauka języka poprzez zabawę, rytmikę, ćwiczenia manualne, zajęcia plastyczne, a także szeroko rozumiane nadrabianie zaległości;
- W ramach projektu „Wolontariat dla Integracji. Partnerstwo na rzecz Uchodźców” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, budżetu państwa i środków własnych **Centrum Wolontariatu w Lublinie** prowadzona była również świetlica dla dorosłych cudzoziemców. Obejmuje ona naukę języka polskiego dla cudzoziemców oraz zajęcia z bloku informacji o Polsce. Działania te są kontynuowane od 2009 roku;
- W ramach projektu „Daj im szansę – Zwiększenie szans integracji dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy przez pomoc prawną, przeciwdziałanie przemocy i kampanię społeczną” finansowanego z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, budżetu państwa oraz Polsko – Amerykańskiej Fundacji

Wolności, **Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć** świadczyło bezpłatną pomoc prawną oraz udzielało informacji cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy przebywających w ośrodkach recepcyjnych lub poza nimi. Oferowana pomoc prawna obejmuje przekazanie informacji na temat sytuacji prawnej oraz możliwości działania na gruncie prawa w Polsce, przygotowanie pism procesowych, wniosków, odwołań, wniosków dowodowych, reprezentację procesową (w niektórych przypadkach), oraz przygotowanie skarg do Sądu Administracyjnego.

4.4.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

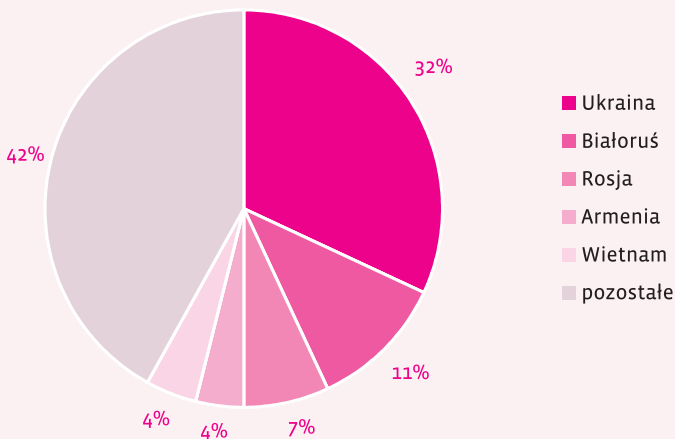
W związku z dostępem do współfinansowania w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, w 2011 roku realizowano wiele projektów mających na celu poprawę i promocję integracji obywateli państw trzecich. Inicjatywy te obejmowały m.in. działania preintegracyjne kierowane do osób ubiegających się o status uchodźcy, programy zapewniające zaspokojenie potrzeb osób objętych ochroną międzynarodową (w tym kursy języka polskiego, szkolenia specjalistyczne i doradztwo zawodowe, a także pomoc psychologiczną i pomoc prawną itp.), działania skierowane do cudzoziemców mieszkających w Polsce (np. kursy języka polskiego, polskiej kultury i historii, kursy przygotowujące do podjęcia zatrudnienia), a także projekty mające na celu wzmocnienie dialogu międzykulturowego pomiędzy społeczeństwem państwa przyjmującego a cudzoziemcami. W ramach tych ostatnich wymienić można m.in: kampanie podnoszące świadomość społeczną adresowane do mieszkańców wschodniej części Polski, kluby dyskusyjne, obchody Dnia Migranta (wykłady, wystawy, pokazy filmów, degustacja narodowych dań), narodowe konferencje kierowane do przedstawicieli instytucji szkolnictwa wyższego zajmujących się edukacją nauczycieli, szkolenia z zakresu międzykulturowości dla pracowników służby zdrowia, władz mundurowych (Straży Granicznej, Policji i Straży Miejskiej), urzędników władz samorządowych, nauczycieli, rodziców polskich dzieci uczęszczających do szkół przyjmujących cudzoziemców oraz szkolenia dotyczące problemu dyskryminacji skierowane do placówek szkolnych.

4.5. Obywatelstwo i naturalizacja

4.5.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Nowa ustawa o obywatelstwie polskim, która została przyjęta przez Sejm w 2009 roku, w 2011 roku nadal znajdowała się w Trybunale Konstytucyjnym, który badał zgodność jej zapisów z Konstytucją RP⁴⁶. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z Konstytucją rozszerzenie kompetencji wojewodów w zakresie nabywania obywatelstwa polskiego przez cudzoziemców zintegrowanych ze społeczeństwem polskim, oznaczać będzie, iż cudzoziemcy polskiego pochodzenia otrzymają możliwość nie tylko zalegalizowania pobytu w Polsce na preferencyjnych warunkach, lecz także będą mogli nabyć obywatelstwo w trybie administracyjnym⁴⁷.

Wykres 3. Nabywanie obywatelstwa, 2011



Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Jednocześnie, w stosunku do złożonego w Sejmie we wrześniu 2010 r. obywatelskiego projektu ustawy o powrocie do Rzeczypospolitej Polskiej osób pochodzenia polskiego deportowanych i zesłanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), Rząd w styczniu 2011 roku negatywnie zaopiniował wspomniany

⁴⁶ Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński, skierował do Trybunału Konstytucyjnego ustawę o obywatelstwie polskim, zaskarżając przepisy rozszerzające kompetencje wojewodów dotyczące uznawania cudzoziemców za obywateli polskich.

⁴⁷ Patrz: przypis 15.

dokument. Został on złożony przez Obywatelski Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Powrót do Ojczyzny”. Mimo, że inicjatywa ta w części dotyczącej nabycia obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji opiera się na obowiązującej regulacji, w zasadniczy sposób zmienia charakter akcji repatriacyjnej. Proponowana zmiana zakresu podmiotowego spowodowałaby, że o wizy repatriacyjne mogłaby ubiegać się trudna do określenia liczba osób. Projekt odchodzi od definicji warunków do osiedlenia się nakładając na ministra właściwego do spraw wewnętrznych obowiązek zapewnienia repatriantom lokali mieszkalnych. Ponadto przewiduje objęcie opieką społeczną repatriantów-obywateli polskich w stopniu i sposób niedostępny dla pozostałych obywateli Polski.

Proponowane w projekcie ustawy zmiany mają przede wszystkim na celu przyśpieszenie repatriacji Polaków ze Wschodu. W ramach obecnie przewidzianego mechanizmu, to gminy⁴⁸ gwarantują repatriantom warunki do osiedlenia się. Niestety sytuacja na rynku pracy, sprzedaż mieszkań komunalnych, konieczność objęcia opieką społeczną własnych mieszkańców, zniechęcają gminy do angażowania się w akcję repatriacyjną.

Jednocześnie odrębny projekt nowelizacji ustawy o repatriacji zakładający nieco inne propozycje rozwiązań przygotowała również grupa senatorów. Projekt został złożony w Sejmie przez senatorów w dniu 17 stycznia 2011 roku. Zaproponowana przez Senat RP procedura stwierdzenia polskiego pochodzenia dotyczy wszystkich cudzoziemców bez względu na miejsce ich aktualnego zamieszkania. Inicjatywa ta ponadto rozszerza możliwość nabycia obywatelstwa polskiego w trybie uznania za repatrianta na wszystkich cudzoziemców polskiego pochodzenia oraz absolwentów polskich uczelni wyższych mających polskie pochodzenie. Wprowadzenie zmian w zasadach dofinansowania gmin oferujących repatriantom warunki do osiedlenia się poprzez ujednoczenie świadczeń dla wszystkich gmin zapraszających osoby legitymujące się promesami wiz repatriacyjnych stwarza szansę na zwiększenie zainteresowania samorządów, a tym samym skrócenie okresu oczekiwania na przyjazd do Polski.

⁴⁸ Gmina jest podstawową jednostką podziału terytorialnego i administracyjnego Polski.

POLSKA PREZYDENCJA W RADZIE UE (1 lipca-31 grudnia 2011)

Polska prezydencja w Radzie UE kontynuowała prace nad projektem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa. Projekt dyrektywy ws. ICT (*Intra-Corporate Transferees*) określa przejrzystą i uproszczoną procedurę przyjmowania pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa, obejmującą jednolity wniosek prowadzący do uzyskania jednego dokumentu łączącego zezwolenie na pobyt i na pracę. Projekt przewiduje ułatwienie mobilności pomiędzy państwami członkowskimi, jak również preferencyjne zasady łączenia rodzin. Celem dyrektywy jest lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich przedsiębiorstw wielonarodowych, a jednocześnie sprzyjanie rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy i przepływowi inwestycji w całej UE.

W październiku 2011 roku międzynarodowa konferencja pt. „Wspólna Polityka Integracji: zapobieganie wykluczeniu imigrantów w UE” organizowana przez resort pracy i polityki społecznej oraz Caritas Polska poruszyła kwestię przyszłości polityki integracyjnej w UE. Cel, jaki wyznaczyli sobie organizatorzy tego międzynarodowego spotkania, to silniejsze włączenie krajowych organizacji i instytucji zaangażowanych w integrację imigrantów w dyskusję na szczeblu europejskim. Konferencja spotkała się z dużym zainteresowaniem kluczowych osób, które mają wpływ na kształt współczesnej polityki integracyjnej skierowanej do imigrantów mieszkających w Unii Europejskiej. Program konferencji składał się z bloków tematycznych oraz paneli dyskusyjnych poświęconych problematyce integracji imigrantów. Organizatorzy spotkania za najważniejsze do omówienia uznali kwestie, dotyczące wspólnej europejskiej polityki integracyjnej oraz jej ewaluacji, modułów integracyjnych, a także integracji cudzoziemców na poziomie lokalnym. Wskazana konferencja odbyła się pod patronatem polskiej prezydencji w Radzie UE.

5 | Powroty i nielegalna migracja

5.1. Nielegalna migracja

5.1.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Rozpoczęta w roku 2010 publiczna dyskusja nad możliwością wprowadzenia przepisów o charakterze abolicyjnym (programu regularyzacyjnego) była kontynuowana w 2011 roku i ostatecznie przyczyniła się do wprowadzenia istotnych zmian legislacyjnych w zakresie migracji. Kwestia ta została uwzględniona w ostatecznej wersji dokumentu strategicznego „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przyjętego przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji w dniu 20 lipca 2011 roku oraz stała się przedmiotem dyskusji w trakcie prac nad założeniami do nowej ustawy o cudzoziemcach. Przedłużające się prace nad przygotowaniem ww. ustawy oraz wydarzenia spowodowane działalnością Komitetu „Imigranci na rzecz Abolicji”, które miały miejsce jesienią 2010 roku⁴⁹, sprawiły, iż zdecydowano się na wyłączenie stosownych przepisów abolicyjnych z prac nad nową ustawą o cudzoziemcach i przygotowanie odrębnej ustawy dotyczącej legalizowania pobytu cudzoziemców w tym trybie.

W oparciu o dotychczas przeprowadzone analizy zdecydowano, iż przepisy o charakterze abolicyjnym mają umożliwić zalegalizowanie pobytu na terytorium Polski jak największej liczbie cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium kraju. Powyższe spowodowało, że przepisy nie nakładając na cudzoziemców obowiązku spełnienia zbyt wielu przesłanek umożliwiły wprowadzenie mechanizmu pozwalającego w indywidualnych przypadkach na zalegalizowanie pobytu cudzoziemcom przebywającym w Polsce nielegalnie, a także wprowadzenie przepisów umożliwiających cudzoziemcom przebywającym w Polsce nielegalnie wyjazd z Polski bez ponoszenia negatywnych konsekwencji związanych z nielegalnym pobytom (mowa zwłaszcza o odstąpieniu od wpisu danych do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany lub też krótsze obowiązywanie danego wpisu, przy jednoczesnym odnotowaniu w systemie faktu nielegalnego pobytu oraz dobrowolnego wyjazdu z Polski). Podjęto również decyzję o przeprowadzeniu

⁴⁹ W dniu 22 listopada 2010 roku organizacje pozarządowe występujące w imieniu nielegalnie przebywających w Polsce imigrantów zorganizowały przed budynkiem parlamentu happening, w trakcie którego na ręce senatora Łukasza Abgarowicza – zastępcy dyrektora komitetu do Spraw Migracji i Współpracy z Polakami za Granicą, przekazano petycję w sprawie organizacji abolicji dla nielegalnie przebywających w Polsce imigrantów. Petycja Komitetu „Imigranci na rzecz Abolicji”, w której skład wchodziły m.in. Fundacja Rozwoju Oprócz Granic, Forum Różnorodności, Stowarzyszenie Wolnego Słowa oraz Forum Nasz Wybór opatrzona została 1,640 podpisami jej zwolenników. Petycja wraz z propozycjami zmian w prawie polskim została następnie przekazana Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

kampanii medialnej pod hasłem „Bądź legalnie” dotyczącej ww. programu regularyzacyjnego, po to, aby dotrzeć z informacją do jak najszerszego grona jej potencjalnych beneficjentów, a także wypracować jednolity przekaz, który będzie do nich kierowany zarówno z instytucji rządowych, jak i pozarządowych. Oprócz spotów telewizyjnych oraz radiowych⁵⁰ powstała również odrębna strona internetowa (<http://www.abolicja.gov.pl>) poświęcona tematyce abolicyjnej. Ponadto, Urząd do Spraw Cudzoziemców we współpracy z urzędami wojewódzkimi przeprowadził wiele szkoleń i warsztatów na temat przygotowywanego programu regularyzacyjnego skierowanych do przedstawicieli sektora państwowego oraz stowarzyszeń działających na rzecz cudzoziemców. Ich celem było właściwe przygotowanie tych organizacji do m.in. świadczenia pomocy nielegalnie przebywającym w Polsce cudzoziemcom w złożeniu wniosku abolicyjnego.

Przyjęty przez Zespół do Spraw Migracji projekt dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” również zawiera zalecenia dotyczące przeciwdziałania nielegalnej migracji, w tym zwłaszcza:

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

Na posiedzeniu 28 kwietnia 2011 r. Sejm uchwalił zmiany w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy (Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. 2011 Nr 142, poz. 829). Nowelizacja miała umożliwić inspekcji podejmowanie szybszych i skuteczniejszych działań kontrolno-nadzorczych (w tym w sprawie przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu), stworzyć warunki do szerokiego prowadzenia akcji prewencyjnych i promocyjnych wśród pracodawców oraz premiowania dobrze funkcjonujących podmiotów kontrolnych. Przygotowali ją posłowie z Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Nowela umożliwiła państwowym inspektorom pracy nakładanie mandatów karnych, na sprawców wykroczeń z zakresu legalności zatrudnienia, określonych w ustawie

⁵⁰ Wykorzystane spoty znaleźć można na następujących stronach internetowych: <http://www.youtube.com/watch?v=au2PWux-zFM>; <http://www.youtube.com/watch?v=gop2E3lmn6o>; <http://www.youtube.com/watch?v=BUCQGRBg6E8>; http://www.youtube.com/watch?v=fxNnBSgf_VU.

o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dotychczasowe przepisy pozwalały w takich wypadkach jedynie na skierowanie wniosku do sądu.

5.1.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

W 2011 roku prowadzono dalsze prace nad projektem nowej ustawy o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tj. ustawy wdrażającej Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującą minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich. Założenia do ww. dokumentu zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 12 kwietnia 2011 roku, a projekt ustawy został ostatecznie przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 grudnia 2011 roku. Przewiduje się, iż termin przyjęcia ustawy przez Sejm to pierwsza połowa 2012 roku⁵¹. Przyjęty projekt ww. ustawy przewiduje m.in. rozszerzenie katalogu zadań Straży Granicznej o zwalczanie przestępstwa⁵² związanego z powierzaniem wykonywania pracy cudzoziemców przebywających bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Polski w celu osiągnięcia korzyści majątkowej oraz nałożenie obowiązku dokonywania oceny ryzyka i regularnego określania sektorów, w których koncentruje się zatrudnienie nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

Zgodnie z wizją zawartą w *Programie Sztokholmskim*, Straż Graniczna gromadząc informacje na temat szlaków migracyjnych, przepływów migrantów oraz zagrożeń związanych z nielegalną imigracją korzystała z szeregu przeznaczonych do tego narzędzi, włączając w to regularną wymianę informacji z Agencją Frontex oraz innymi państwami członkowskimi za pośrednictwem sieci ICONet⁵³.

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

⁵¹ Dokument został ostatecznie przyjęty na posiedzeniu Sejmu w dniu 15 czerwca 2012 roku, podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 czerwca 2012 roku, a opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 6 lipca 2012 roku, poz. 769.

⁵² Zgodnie z artykułami 9 oraz 10 ww. ustawy za przestępstwo uznaje się sytuację powierzania (w tym uporczywego) wykonywania pracy (w tym w warunkach szczególnego wykorzystania) wielu cudzoziemców przebywających bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Polski. Wykroczeniem jest uporczywe powierzanie pracy, podżeganie i pomocnictwo do powierzania wykonywania pracy ww. cudzoziemcom, w przypadku gdy praca ta nie ma związku z prowadzoną przez powierzającego wykonywanie pracy działalnością gospodarczą.

⁵³ ICONet to Internetowa Sieć Informowania i Koordynacji dla Służb Imigracyjnych Państw Członkowskich. Jest to bezpieczna sieć służąca wymianie informacji dotyczących nietypowych przepływów migracyjnych, przypadków nielegalnego wjazdu oraz powrotu osób przebywających nielegalnie.

stwowych oraz nielegalnej imigracji ze służbami granicznymi Ukrainy, Rosji, Słowacji i Węgier (m.in. za pośrednictwem grup roboczych ds. współpracy granicznej lub przekazywanych przez odpowiednie sekcje w oddziałach Straży Granicznej zajmujących się analizą ryzyka na podstawie raportów dobowych/miesięcznych na temat zdarzeń na wspólnych odcinkach granicy, tzw. system DSR/MSR)⁵⁴. Informacje uzyskiwane w ten sposób stanowią uzupełnienie danych wymienianych w ramach FRAN⁵⁵ poprzez sieć ICONet, ponieważ główny obszar zainteresowania Agencji Frontex stanowią granice zewnętrzne.

Straż Graniczna, na poziomie krajowym, podjęła również szereg działań zakładających ujednoczenie statystyk oraz systemu przepływu danych z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. W roku 2011 Sztab Komendanta Głównego Straży Granicznej kontynuował wdrażanie Platformy Wymiany Informacji, tj. *systemu gromadzącego statystyki dotyczące zatrzymań za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom oraz nielegalnego pobytu i nielegalnej pracy*. Narzędzie to ma na celu zapewnienie kompletności, spójności i poprawności danych wykorzystywanych do bieżącego monitoringu sytuacji w zakresie nielegalnej migracji oraz zdarzeń z tym związanych, a także wykorzystywanych do prowadzenia działalności analitycznej. Informacje przetwarzane w ramach platformy przekazywane są do Europejskiego Centralnego Organu Statystycznego (Eurostat) oraz Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) w ramach sieci FRAN (Frontex Risk Analysis Network) poprzez ICONet. W celu zapewnienia kompleksowości gromadzonych danych, podjęto również działania w celu pozyskiwania stosownych informacji od innych służb, w tym przede wszystkim od Policji (dane nt. zatrzymanych za nielegalny pobyt cudzoziemców).

W tym kontekście Straż Graniczna prowadziła również rozpoznanie migracyjne⁵⁶, którego celem jest ujawnianie i przeciwdziałanie naruszeniom przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁴ Opierając się na informacjach przekazanych w ten sposób, Straż Graniczna przygotowuje materiały analityczne, np.: „Informacja o sytuacji na odcinkach granicy zewnętrznej UE z Ukrainą, Białorusią i Rosją”.

⁵⁵ FRAN jest to sieć oceny ryzyka Frontex. Jest to europejska sieć złożona z analityków działających w ramach Jednostki Oceny Ryzyka Frontex, która pełni główną rolę w procesie wymiany informacji pomiędzy Frontex a państwami członkowskimi.

⁵⁶ Rozpoznanie migracyjne zostało uszczegółowione w zarządzeniu Komendanta Głównego Straży Granicznej Nr Z-28 w sprawie prowadzenia rozpoznania w celu wykonywania zadań należących do właściwości Straży Granicznej.

Istotnymi elementami wspomagającymi prowadzenie rozpoznania jest:

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

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

Warto również odnotować korzystny wpływ, jaki wywarła w 2011 r. na realizowane przez Straż Graniczną zadania w zakresie przeciwdziałania nielegalnej imigracji, aktywna działalność sieci oficerów łącznikowych Straży Granicznej, którzy oddelegowani do pracy w krajach pochodzenia oraz tranzytu migrantów wspierali działania polskich instytucji poprzez m.in.:

- utrzymywanie stałych kontaktów ze służbami granicznymi oraz innymi instytucjami państwowymi w krajach oddelegowania;
- przekazywanie informacji na rzecz poszczególnych komórek organizacyjnych Komendy Głównej Straży Granicznej;
- wsparcie w zakresie realizacji procedur readmisyjnych, głównie poprzez pośrednictwo w przesyłaniu i odbieraniu wniosków readmisyjnych oraz występowanie do placówek dyplomatycznych (akredytowanych na Polskę) o potwierdzenie tożsamości oraz wydanie zastępczych dokumentów podróży dla cudzoziemców podlegających wydaleniu z terytorium Polski;

5 | Powroty i nielegalna migracja

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

W 2011 roku swoją działalność kontynuowali oficerowie łącznikowi Straży Granicznej m.in. w Moskwie, Berlinie oraz Kijowie. I tak, oficer oddelegowany do pracy w Moskwie pośredniczył w licznych czynnościach związanych z realizacją postanowień umowy o readmisji (przekazywanie wniosków o readmisję, informacji o przekazaniu osób, uzyskiwanie dokumentów podróży i/lub potwierdzenia tożsamości w ambasadach Kamerunu, Somalii, Sierra Leone, Burundi i Gwinei Bissau).

Oficer łącznikowy w Kijowie wykonywał bieżące zadania na rzecz jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, a większość korespondencji dotyczyła zapytań w związku z prowadzonymi czynnościami w sprawach wyłudzeń wiz w polskich jednostkach konsularnych na Ukrainie, a także informacji o zdarzeniach na granicy ukraińsko – polskiej oraz sytuacji migracyjnej na Ukrainie. Uczestniczył również w pracach grupy ekspertów Administracji Państwowej Straży Granicznej Ukrainy i Komendy Głównej Straży Granicznej nad *wspólnym raportem analitycznym dotyczącym zagrożeń na wspólnym odcinku granicy państwowej pod kątem przygotowań do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012*. Na zaproszenie Misji EUBAM, w dniach 10-21.05. 2011 r. w Odessie brał udział we wspólnej operacji pod kryptonimem „AKKERMAN” z udziałem przedstawicieli organów ochrony porządku prawnego Ukrainy, Mołdowy, Agencji FRONTEX, EUROPOL-u, MSW Ukrainy – Krajowego Biura INTERPOL, i przedstawiciel policji włoskiej. Celem operacji była wymiana informacji pomiędzy agencjami europejskimi, państwami członkowskimi UE (Polską, Słowacją, Rumunią, Węgrami – poprzez ustanowione w tych państwach na potrzeby operacji punkty kontaktowe), a służbami ukraińskimi i mołdawskimi w zakresie zwalczania przestępczości granicznej.

Straż Graniczna współpracowała ponadto z oficerami łącznikowymi innych państw, w tym przede wszystkim: Niemiec, Ukrainy, Niderlandów, Wielkiej Brytanii, USA, Słowacji, Rosji, Hiszpanii, Rumunii, Bułgarii i Nordyckim Biurem Łącznikowym (Szwecja, Dania, Norwegia, Finlandia). W 2011 r. współpraca ta dotyczyła bieżącej wymiany informacji oraz przygotowywania wspólnych przedsięwzięć, a także pośrednictwa we współpracy operacyjno-śledczej (w tym w zakresie przeciwdziałania zjawisku handlu ludźmi i fałszerstw dokumentów). Oficerowie łącznikowi dokonywali wizytacji w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej i pośredniczyli w nawiązywaniu współpracy na szczeblu regionalnym (m.in. ze służbami policyjnymi i imigracyjnymi). W ciągu roku wielokrotnie też odbywały się spotkania z przedstawicielami placówek dyplomatycznych państw trzecich mających siedzibę na terytorium Polski. Ich celem było nawiązanie bliższej

5 | Powroty i nielegalna migracja

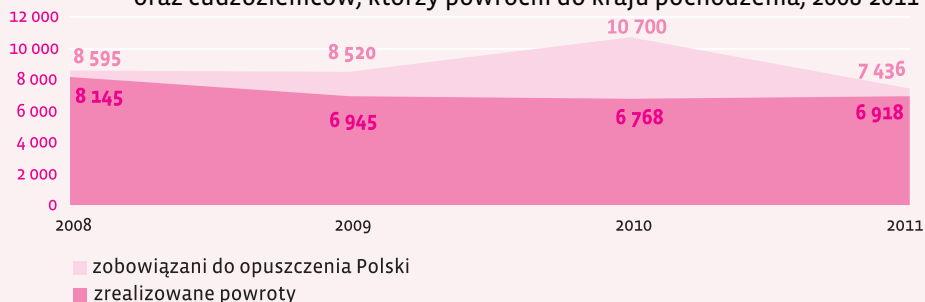
współpracy w zakresie potwierdzania tożsamości cudzoziemców (np.: w przypadku braku dokumentu tożsamości lub też podejrzenia fałszerstwa) pochodzących głównie z Afganistanu, Demokratycznej Republiki Kongo, Pakistanu, Nigerii, czy też Iraku.

5.2. Powroty

5.2.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Opracowywany od 2010 roku i ostatecznie przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 r. projekt założeń do ustawy o cudzoziemcach proponuje szereg istotnych zmian w zakresie regulacji dotyczących polityki powrotowej w odniesieniu do nielegalnych imigrantów, w tym kwestii wydawania decyzji zobowiązujących cudzoziemca do opuszczenia kraju. I tak, wydawane dotychczas dwa rodzaje decyzji tj.: o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o wydaleniu, zgodnie z projektem założeń, będą zastąpione jedną **decyzją o zobowiązaniu do powrotu**, w której określany będzie termin dobrowolnego powrotu⁵⁷.

Wykres 4. Liczba cudzoziemców zobowiązanych do opuszczenia Polski oraz cudzoziemców, którzy powrócili do kraju pochodzenia, 2008-2011



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Zgodnie z założeniami, nowa ustawa przewiduje również możliwość zmniejszenia negatywnych konsekwencji wynikających z nielegalnego pobytu cudzoziemca na terytorium Polski. W przypadku wyjazdu cudzoziemca z Polski po otrzymaniu pierwszej

⁵⁷ Niepodporządkowanie się tej decyzji będzie skutkowało przymusowym jej wykonaniem.

decyzji zobowiązującej do powrotu, jego dane nie zostaną wpisane do rejestru osób, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany⁵⁸.

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

Ponadto, dodatkowe rekomendacje zmian w zakresie polityki powrotowej, znalazły się w przyjętym w dniu 20 lipca 2011 r. przez międzyresortowy Zespół ds. Migracji projekcie dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, który rekomenduje m.in.:

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

Oczekuje się, iż dokument ten zostanie przyjęty przez Radę Ministrów w ciągu 2012 roku⁵⁹.

Natomiast w dniu 26 października 2011 r. podpisane zostało *Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji zmieniające Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzone w Warszawie dnia 12 lipca 2005 r.*, które rozszerzyło dotychcza-

⁵⁸ Powyższe elementy zostały wprowadzone nowelizacją ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. z 28 maja 2012 roku, poz. 589), która obowiązuje od dnia 12 czerwca 2012 roku.

⁵⁹ Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 31 lipca 2012 roku.

sową współpracę pomiędzy Ministrem a IOM w zakresie organizacji pomocy w dobrowolnym powrocie cudzoziemców opuszczających Polskę.

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

Dotychczas o pomoc w dobrowolnym powrocie mogli ubiegać się wyłącznie:

- osoby, które ubiegając się o status uchodźcy otrzymały decyzję negatywną lub zdecydowały się wycofać swój wniosek lub których wnioski ze względów formalnych zostały pozostawione bez rozpoznania;
- osoby, które otrzymały decyzję zobowiązującą je do powrotu;
- osoby, które ubiegając się o udzielenie azylu, otrzymały decyzję odmowną.

5.2.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

Wspomniane powyżej zmiany dotyczące standardów i procedur powrotu nielegalnie przebywających w Polsce imigrantów, które zawarto w projekcie nowelizacji ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin oraz w projekcie założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach, wynikały z konieczności wdrożenia do polskiego prawa tzw. dyrektywy powrotowej. Ostateczny akt prawny dotyczący nowej ustawy o cudzoziemcach powinien być przyjęty w roku 2012⁶⁰.

W 2011 roku przedstawiciele Straży Granicznej uczestniczyli w spotkaniach mających na celu podpisanie Protokołów Wykonawczych do umów o readmisji z takimi państwami jak Federacja Rosyjska, Ukraina i Mołdowa. Ponadto, brali udział w posiedzeniach Wspólnych Komitetów ds. Readmisji w związku z umowami o readmisji między UE a Ukrainą, Gruzją oraz Federacją Rosyjską. W tym kontekście w marcu oraz maju 2011 roku na terytorium Polski odbyły się posiedzenia robocze z przedstawicielami ukraińskiej służby migracyjnej odpowiedzialnej za realizację umowy o readmisji UE-

⁶⁰ Przepisy zostały wdrożone na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2012 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z dnia 28 maja 2012 roku, poz. 589).

Ukraina, a także spotkania robocze w sprawie podpisania Protokołu Wykonawczego w sprawie praktycznej realizacji postanowień umowy o readmisji UE-Gruzja.

W ramach alokacji środków dostępnych z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, w 2011 r. realizowano kilka projektów mających na celu organizację dobrowolnych powrotów (projekty te obejmowały kampanie informacyjne, doradztwo powrotowe, działania pomocowe, pomoc finansową, pomoc w założeniu działalności gospodarczej w kraju powrotu). W minionym roku organizacja pozarządowa – Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa – kontynuowała realizację pierwszego w Polsce projektu w zakresie dobrowolnych powrotów prowadzonego przez inną – niż IOM – organizację⁶¹. Implementowane w ramach projektu działania miały na celu popularyzację idei dobrowolnych powrotów w województwie lubelskim poprzez m.in. rozwój współpracy między instytucjami i organizacjami zajmującymi się dobrowolnymi powrotami na terenie ww. województwa, która umożliwiła poszczególnym podmiotom szybkie uzyskiwanie informacji na temat doświadczeń i dobrych praktyk w tym zakresie⁶².

Wzorem lat ubiegłych, kontynuowano także współpracę z państwami UE oraz Agencją Frontex w zakresie organizowania wspólnych operacji powrotowych. W 2011 roku Straż Graniczna brała udział w dwóch operacjach lotniczych zleconych przez Agencję Frontex przeprowadzonych w celu ochrony zewnętrznych granic UE: operacji RABIT 2010 oraz HERMES 2011⁶³.

Ponadto, poza działaniami powrotowymi koordynowanymi i współfinansowanymi przez Agencję Frontex, Polska uczestniczyła w czterech wspólnych operacjach powrotowych organizowanych z innymi krajami członkowskimi (cztery wspólne loty czarterowe zostały zorganizowane we współpracy z Austrią i Węgrami), w wyniku których wydalono łącznie 66 obywateli Gruzji. Koszty poniesione przez Polskę były w 75 proc. współfinansowane z Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów.

⁶¹ Instytucjami, które dotychczas uzyskały współfinansowanie projektów dotyczących dobrowolnych powrotów cudzoziemców z EFPI, były: IOM, Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz Straż Graniczna.

⁶² W ramach projektu organizowane są regularne seminaria szkoleniowe i szkolenia wyjazdowe dla przedstawicieli instytucji rządowych i organizacji pozarządowych, przygotowywana jest publikacja „Przewodnika po dobrych praktykach”, w którym zostaną zawarte wytyczne i wskazówki dotyczące efektywnej realizacji polityki dobrowolnych powrotów oraz informacje na temat sytuacji w zakresie dobrowolnych powrotów na Lubelszczyźnie, a także przygotowwany jest newsletter, który stanowi skuteczne narzędzie komunikacji dla wymiany najlepszych praktyk.

⁶³ W ramach operacji z wykorzystaniem śmigłowca oraz samolotu z załogą przeprowadzono loty patrolowo-rozpoznawcze w rejonach zainteresowania Agencji Frontex. Polskie wsparcie udzielone Grecji w ramach Operacji RABIT 2010 było największe spośród wszystkich państw uczestniczących w ww. operacji.

5.3. Działania podejmowane w celu przeciwdziałania handlowi ludźmi

5.3.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Współpraca różnych instytucji administracji rządowej (m.in. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Państwowa Inspekcja Pracy, Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej) w zakresie zwalczania i zapobiegania przestępstwom handlu ludźmi z organizacjami pozarządowymi realizowana jest przede wszystkim w oparciu o *Krajowe Plany Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi* (obecnie obejmujący lata 2011-2012)⁶⁴ oraz podmiot koordynujący realizację zadań wynikających z przedmiotowym dokumentów, jakim jest międzyresortowy Zespół do spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi. W 2011 r. przedstawiciele ww. instytucji brali udział w posiedzeniach wymienionego Zespołu oraz ciał doradczych i grup eksperckich ustanowionych na jego potrzeby. Ponadto uczestniczyli w posiedzeniach pilotażowego Mazowieckiego Zespołu ds. Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi.

Na szczególną uwagę w tym względzie zasługuje współpraca Komendy Głównej Policji oraz Komendy Głównej Straży Granicznej w wypracowaniu metodyki wpięrania osób pokrzywdzonych w wyniku popełnienia przestępstwa handlu ludźmi. W 2011 roku koncentrowano się na wypracowaniu nowego projektu *Algorytmu postępowania w przypadku ujawnienia ofiary handlu ludźmi*, który z uwagi na konieczność zsynchronizowania ww. dokumentu z nowym projektem założeń do ustawy o cudzoziemcach nadal nie został przekazany do stosowania przez funkcjonariuszy

⁶⁴ Zadania podejmowane w ramach aktualnego planu mają na celu m.in. upowszechnienie wiedzy o handlu ludźmi (np. kampanie informacyjne skierowane do potencjalnych ofiar) oraz wsparcie ofiar handlu ludźmi (np. działalność Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Ofiar Handlu Ludźmi). Krajowe Centrum Interwencyjno – Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi prowadzi – na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu „La Strada”. Centrum obsługuje całodobowy telefon zaufania dla ofiar i świadków handlu ludźmi. Do organizacji mogą zgłaszać się pokrzywdzeni obywatele Polski np. zmuszani do pracy za granicą, jak i cudzoziemcy w naszym kraju. Z oferowanych przez centrum porad i konsultacji mogą także skorzystać osoby wyjeżdżające bądź też planujące wyjazd do pracy poza granicami kraju. Centrum udziela wszechstronnej pomocy: medycznej, psychologicznej i prawnej. W ramach skierowanego do cudzoziemców Programu wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi centrum pomaga cudzoziemcom – ofiarom handlu ludźmi zalegalizować pobyt oraz organizuje powrót osób pokrzywdzonych do kraju, z którego pochodzą. Pracownicy i wolontariusze centrum towarzyszą ofiarom handlu ludźmi w kontaktach z policją i prokuraturą. Krajowe Centrum Interwencyjno – Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi prowadzi również schronisko dla osób pokrzywdzonych, zapewniając przy tym bezpieczne zakwaterowanie pod opieką wyspecjalizowanego personelu. Zapewniane jest także wyżywienie oraz odzież.

obu służb. Udało się natomiast wdrożenie części Algorytmu w postaci nowego formularza zgłoszenia ofiary handlu ludźmi, który dotychczas służył wyłącznie wprowadzaniu cudzoziemskich osób pokrzywdzonych do *Programu wsparcia dla ofiar handlu ludźmi*, a od 2012 r. będzie jednocześnie narzędziem zbierania informacji na temat wszystkich ofiar omawianego proceduru, zarówno polskich, jaki i cudzoziemskich.

Współpraca w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi w 2011 r. koncentrowała się w większości na kontynuowaniu działań informacyjno-edukacyjnych przy wykorzystaniu stron internetowych i lokalnych mediów. Przekazywane były informacje o bezpiecznym podejmowaniu pracy poza granicami Polski, środkach ostrożności przy wyborze ofert pracy, a także porady prawne oraz dane teled adresowe, gdzie można uzyskać szczegółowe informacje lub pomoc w razie niebezpieczeństwa zaistnienia tego rodzaju przestępstwa. Podjęto w tym zakresie współpracę z powiatowymi urzędami pracy, ośrodkami pomocy społecznej oraz organizacjami pozarządowymi, m.in. poprzez dystrybucję plakatów, broszur i ulotek informacyjnych. W podejmowanych przedsięwzięciach poruszano nie tylko problematykę prostytucji przymuszonej, ale także bezpiecznej pracy za granicą i zmuszania do żebrania. Podejmowano także współpracę z instytucjami i osobami odpowiedzialnymi za wychowanie i opiekę nad dziećmi i młodzieżą oraz z organizacjami niosącymi pomoc dzieciom i rodzinom. Inspirowano w ten sposób lokalne środowiska do podejmowania działań mających na celu ograniczenie zjawiska handlu ludźmi.

Przykładami ogólnopolskich działań realizowanych wspólnie z organizacjami pozarządowymi były:

- kampania Fundacji Dzieci Niczyje pod nazwą „Nie przegrzaj”; oraz
- kampania Fundacji ITAKA Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych pod nazwą „Bezpieczna Praca”.

Pierwsza inicjatywa polegała na dystrybucji materiałów edukacyjno-informacyjnych, dotyczących m.in. przestępstw handlu ludźmi wobec osób małoletnich, natomiast celem drugiej z inicjatyw było rozpowszechnianie wśród społeczeństwa informacji o unikaniu zagrożeń związanych z wyjazdami zagranicznymi w celach zarobkowych.

Wsparcie dla ofiar handlu ludźmi, działania informacyjne mające przeciwdziałać i zapobiegać temu procederowi oraz rola organizacji pozarządowych to tylko niektóre kwestie, jakie były poruszane na V Konferencji krajowej nt. zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi, odbywającej się 21 października 2011r. Otwierając konferencję Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zaznaczył, że dzięki dużemu zaangażowaniu organizacji pozarządowych współpracujących

ze służbami podległymi Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji to negatywne zjawisko jest w Polsce minimalizowane.

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

- całodobowy telefon dla ofiar/świadków procederu handlu;
- spotkania z uczniami szkół ponadgimnazjalnych, ich rodzicami oraz ze studentami;
- poradnictwo przedwyjazdowe (drogą telefoniczną i elektroniczną);
- podnoszenie świadomości Polaków planujących nieturystyczne wyjazdy zagraniczne oraz cudzoziemców decydujących się na dłuższy pobyt w Polsce, między innymi poprzez:
 - zamieszczanie podstawowych informacji na różnych stronach internetowych⁶⁵,
 - ogłoszenia zamieszczane w prasie tematycznej ostrzegających przed niewiarygodnymi pracodawcami, jak również wskazujące adresy instytucji udzielających pomocy w takich przypadkach,
 - mobilną wystawę zdjęć „Handel ludźmi nie zna granic” prezentowaną m.in. na terenie głównych dworców kolejowych siedmiu miast w Polsce oraz przy okazji różnego typu wydarzeń i imprez w kraju i zagranicą (była to pierwsza tego typu wystawa w Polsce),
 - broszury i poradniki informacyjne przestrzegające przed zjawiskiem handlu ludźmi dystrybuowane przez Straż Graniczną na przejściach granicznych, przez pracowników społecznych oraz w polskich konsultantach głównie na Białorusi, Ukrainie i w Rosji, a także w krajach azjatyckich (w Chinach, Wietnamie, Indiach, Nepalu, Bangladeszu, Tajlandii, Mongolii, Tadżykistanie, Uzbekistanie, Pakistanie, Kazachstanie, Turkmenistanie i na Filipinach).

Wśród podejmowanych przez media w 2011 roku tematów często pojawiały się artykuły poświęcone przypadkom handlu ludźmi do pracy przymusowej, w których poszkodowanymi byli obywatele polscy za granicą, np. do prac budowlanych lub zatrzymaniu osób, które werbowały bezrobotnych Polaków do pracy w Europie Zachodniej, gdzie następnie zmuszano ich do kradzieży i oszustw (sprawcy zabierali ofiarom dokumenty, które to później wykorzystywano do zaciągania pożyczek lub otwierania

⁶⁵ Na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Fundacji Itaka, a także Fundacji La Strada.

kont bankowych). Przytaczano również przypadki, w których dochodziło do łamania praw pracowniczych cudzoziemców zatrudnionych na terenie Polski (głównie obywatele Ukrainy), a także przedstawiano informacje dotyczące zjawiska handlu ludźmi w celach wykorzystania seksualnego (sprzedaż Polek oraz kobiet innych narodowości, m.in. pochodzących z Bułgarii, Rumunii oraz Ukrainy, do domów publicznych w krajach Europy Zachodniej).

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

5.3.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

W 2011 roku kontynuowano współpracę z państwami trzecimi w zakresie przeciwdziałania zjawisku handlu ludźmi, która opierała się głównie na serii spotkań pomiędzy przedstawicielami państw pochodzenia i tranzytu (Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy oraz Ukrainy), a Strażą Graniczną, Policją i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Celem wyżej wspomnianych spotkań była wymiana doświadczeń i dobrych praktyk w dziedzinie przeciwdziałania omawianemu zjawisku.

Kluczowym zagadnieniem było w tym kontekście organizowanie współpracy szkoleniowej, zwłaszcza z krajami pochodzenia potencjalnych ofiar handlu ludźmi. Zrealizowano m.in. projekt Biura Współpracy Międzynarodowej Policji pt. „Zwiększenie skuteczności organów ścigania wspólnym celem Policji w Polsce i w krajach objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego – miniEUROEAST”. Głównym celem szkoleń było stworzenie platformy do spotkań oraz wymiany informacji, doświadczeń i najlepszych praktyk między uczestnikami, podniesienie ich świadomości i poziomu wiedzy dotyczącej zjawiska handlu ludźmi, a nade wszystko opracowanie podstawowych zasad i efektywnych metod współpracy w konkretnych przypadkach zwalczania przestępczości handlu ludźmi, pomocy ofiarom tego procederu oraz stworzenie wspólnych strategii pracy prewencyjnej z tzw. „grupami ryzyka” we wszystkich państwach biorących udział w projekcie⁶⁶.

⁶⁶ W ramach projektu odbyły się cztery panele szkoleniowe (dwa w Polsce, po jednym na Ukrainie i w Mołdowie) na temat m.in. przepisów międzynarodowych, form wykorzystania i metod działania sprawców przestępstwa, nowych trendów w przestępczości, wyzwań w identyfikacji osób pokrzywdzonych, wyspecjalizowanych struktur i ich zadań, współpracy z organizacjami pozarządowymi w świadczeniu wsparcia ofiarom procederu oraz instrumentów i przykładów skutecznej międzynarodowej współpracy operacyjnej.

POLSKA PREZYDENCJA W RADZIE UE (1 lipca-31 grudnia 2011)

Istotnym przedsięwzięciem było zebranie informacji nt. praktyk stosowanych przez państwa członkowskie w zakresie organizowania wspomaganego powrotów cudzoziemców i przygotowanie wspólnego raportu w tym zakresie. Przedstawiony w dniu 26 października 2011 roku na posiedzeniu grupy roboczej Rady UE integracja, migracja i wydalenia (komponent wydalenia) raport pomógł odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje potrzeba dokonania unifikacji stosowanych w tym zakresie rozwiązań, w tym w zakresie:

- określenia katalogu cudzoziemców, którzy mogą korzystać z powrotu wspomaganego;
- określenia źródeł finansowania powrotów wspomaganego; a także
- określenia korzyści, które mogą odnieść osoby uczestniczące w programie wspomaganego powrotów.

Wyniki niniejszego raportu zostały również przedstawione w czasie międzynarodowej konferencji pt.: „Pomoc w dobrowolnym powrocie i reintegracji jako humanitarny i trwały powrót do domu”, która została zorganizowana w Warszawie w dniach 14-15 listopada 2011 roku.

W dniach 7-8 lipca 2011 roku w ramach polskiej prezydencji w Brukseli odbyło się czwarte spotkanie nieformalnej Sieci UE Krajowych Sprawozdawców/Mechanizmów Ekwiwalentnych ds. Handlu Ludźmi (*An informal EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings*⁶⁷). Spotkanie było współprowadzone przez stronę polską oraz – po raz pierwszy od chwili jego powołania – Koordynatora UE ds. Handlu Ludźmi. Zagadnieniem omawianym w czasie tego spotkania była kwestia wewnątrzunijnego handlu ludźmi – przestępstwa popełnianego w Unii, którego ofiarami stają się obywatele UE. Problem dotyczy zarówno osób, które stają się ofiarami wykorzystania we własnym kraju, jak w innych krajach UE. Korzystając z analizy przygotowanej w tym celu przez polską prezydencję dyskutowano szczególnie o możliwościach i sposobach rozwiązania problemów związanych z zapewnieniem pomocy i wsparcia ofiarom handlu ludźmi. Podjęto także temat możliwych działań krajów UE w celu wsparcia krajów pochodzenia ofiar w ich wysiłkach na rzecz przeciwdziałania temu zjawisku.

67 Nieformalna Sieć UE Krajowych Sprawozdawców/Mechanizmów Ekwiwalentnych ds. Handlu Ludźmi została powołana decyzją Rady Unii Europejskiej z dnia 4 czerwca 2009 roku. Sieć to forum spotkań ekspertów odpowiedzialnych za wdrażanie systemu zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi oraz tzw. Krajowych Sprawozdawców – instytucji niezależnych od rządów a dokonujących bieżącej ewaluacji działań przez nie podejmowanych. Sieć służy głównie jako forum wymiany dobrych praktyk.

W dniu 4 listopada 2011 roku miało miejsce jedno z najważniejszych wydarzeń polskiej prezydencji w Radzie UE, tzn. Konferencja Ministerialna Procesu Praskiego skupiającego ponad 50 państw członkowskich i organizacji międzynarodowych, zatytułowana – „Budowanie Partnerstw Migracyjnych w działaniu”. Podczas tego wydarzenia przyjęto Plan Działania dla państw beneficjentów na lata 2012-2016, który obejmuje całe spektrum zadań i tematów związanych z szeroko rozumianym systemem zarządzania migracjami, w tym także działania związane z nielegalną migracją oraz wspieraniem dobrowolnych powrotów i reintegracji, między innymi poprzez:

- wzmocnienie praktycznej współpracy w obszarze dobrowolnych powrotów w ramach realizowanych projektów i programów, w szczególności w stosunku do tych państw, które nie są objęte żadnymi programami;
- wspieranie reintegracji migrantów poprzez budowanie właściwej infrastruktury i dostępu powracających osób do informacji dotyczących ofert pracy, możliwości uczestnictwa w kursach i szkoleniach zawodowych, dostępu do baz danych pracodawców, etc;
- dzielenie się najlepszymi praktykami dotyczącymi powrotu, readmisji oraz reintegracji osób szczególnie narażonych, takich jak ofiary handlu ludźmi, czy nieletni bez opieki.

Warto podkreślić, że na użytek działań zapisanych w Planie dostępne będą właściwe fundusze UE ukierunkowane na problematykę migracyjną. Uczestnicy konferencji z zadowoleniem przyjęli zadeklarowaną już wcześniej gotowość Komisji Europejskiej do wsparcia Procesu Praskiego w postaci tzw. Inicjatywy Celowej na kwotę 3 mln euro.

Ponadto nielegalna migracja była także przedmiotem obrad dorocznej konferencji Europejskiej Sieci Migracyjnej w Warszawie oraz konferencji organizowanej przez Agencję Praw Podstawowych (FRA) i Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21 i 22 listopada 2011r. w Warszawie. Pierwsza z konferencji pt: „Zwalczanie nielegalnej migracji: praktyczne aspekty” odbyła się w dniu 25 października 2011 roku, a jej tematem były działania podejmowane przez rządy państw członkowskich UE wobec zjawiska nielegalnej migracji cudzoziemców przekraczających granicę tych państw; druga natomiast zatytułowana została „Godność i prawa nieregularnych migrantów”. Sama nazwa tej konferencji wskazuje na kierunek debaty oraz na fakt, że kwestia wspierania dobrowolnych powrotów i reintegracji była jednym z wiodących tematów w agendzie tego wydarzenia.

5 | Powroty i nielegalna migracja

W ramach działań związanych z Polską prezydencją w Radzie UE Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zorganizowało w dniu 18 października 2011 r. konferencję pt. „Kraje członkowskie UE i agencje UE przeciwko handlowi ludźmi i w sprawie ochrony jego ofiar” oraz w dniach 30 listopada – 1 grudnia 2011 r. seminarium eksperckie pt. „Modele zarządzania w zakresie zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi w krajach UE i Partnerstwa Wschodniego. Możliwości rozwoju współpracy”. Należy zauważyć, że powyższe inicjatywy wpisują się w rozszerzenie zainteresowania zagadnieniem ścigania przestępstw handlu ludźmi tak przez agencje unijne, jak i geograficznie – na państwa Partnerstwa Wschodniego, co jest o tyle istotne, że są to kraje pochodzenia znacznej liczby ofiar procederu handlu ludźmi, w tym również w Polsce.

6 | Kontrola graniczna

6.1. Kontrola i nadzór na zewnętrznych granicach

6.1.1. Wybrane działania – perspektywa unijna

W 2011 roku kontynuowana była reorganizacja struktur Straży Granicznej, której celem jest przekształcenie tej narodowej formacji granicznej w nowoczesną służbę graniczno-immigracyjną o charakterze policyjnym, odpowiadającą za prowadzenie odpraw granicznych i ochronę granicy zewnętrznej UE/Schengen, przeciwdziałającą i zwalczającą nielegalną migrację, przestępczość transgraniczną, a także przestępczość uwzględniającą udział cudzoziemców⁶⁸.

Biorąc pod uwagę powyższe zadania, jak i racjonalne wykorzystanie infrastruktury oraz zatrudnienia, nie jest wskazane utrzymywanie formacji w strukturach porównywalnych do tych przed wejściem Polski do strefy Schengen. Z tego też powodu zniesiono i przesunięto kilka oddziałów i placówek Straży Granicznej z granicy wewnętrznej UE, a także dokonano zmiany zasięgu terytorialnego kilku innych oddziałów Straży Granicznej. Opracowywano również propozycje zmian struktury organizacyjnej Straży Granicznej na południowej granicy Polski (zewnętrznej granicy UE), która docelowo ma zostać właściwie przygotowana w roku 2012.

Dodatkowo, prowadzono specjalistyczne i uzupełniające seminaria (np. z zakresu komunikacji międzykulturowej, procedur granicznych, jak również warunków wjazdu oraz pobytu cudzoziemców na terenie UE/strefy Schengen, w tym kwestii związanych z VIS, SIS i małym ruchem granicznym), a także szkolenia⁶⁹, których celem była poprawa jakości i efektywności prowadzonych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej działań.

W listopadzie 2011 roku przeprowadzono masowe wdrożenie nowego systemu teleinformatycznego „Odprawa SG”, który ma zapewnić pełną integrację, operacyjność

⁶⁸ Zmiany w strukturze jednostek organizacyjnych Straży Granicznej związane były z wdrażaniem „Założeń wieloletniej koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej (2009-2015)” oraz „Koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015”, wynikającej z decyzji Nr 333 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 grudnia 2009 roku. Powyższe dokumenty przewidują m.in. odsunięcie formacji od linii granicy wewnętrznej UE/Schengen w głąb terytorium kraju oraz zlecenie formacji wykonywania zadań służby imigracyjnej na terytorium kraju. W dniu 30 maja 2011 roku Komendant Główny Straży Granicznej zatwierdził „Ocenę wdrażania i propozycję aktualizacji *Koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015 za rok 2010*”.

⁶⁹ Były to zajęcia szkoleniowe na tematy ustalania tożsamości i weryfikacji dokumentów tożsamości cudzoziemców, praktycznych oraz prawnych aspektów przeprowadzania kontroli legalności pobytu i wykonywania pracy przez cudzoziemców, czy też z zakresu współpracy i wymiany informacji o ofiarach handlu ludźmi. Część z ww. szkoleń była finansowana w ramach Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów (EFPI).

oraz kompatybilność z Systemem Informacji Wizowej (VIS), w dalszej perspektywie z Systemem Informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II), a także z systemami Wjazd/Wyjazd oraz programem rejestracji podróży zapewniającym możliwość kompleksowej kontroli cudzoziemca, nie tylko w trakcie przekraczania granicy, ale również podczas jego pobytu na terenie kraju. W 2011 roku trwały także prace nad szerszym wykorzystaniem różnych form i metod kontroli biometrycznej w kierunku ewentualnego zastosowania ich w projektowanym systemie e-granica, czy też e-kiosk.

Kolejnym narzędziem wspomagającym system nadzoru granic w zakresie m.in. monitorowania zjawiska nielegalnej migracji był pilotażowo wdrażany na terytorium Polski projekt JORA, tzn. Join Operations` Reports Application. Innym z pilotażowo wdrażanych w 2011 roku programów był europejski system nadzoru granic – EUROSUR. System ten ma koncentrować się na wzmocnieniu nadzoru granic w celu m.in. walki z przestępczością transgraniczną i nielegalną migracją, a za jej wdrożenie na terytorium kraju odpowiada Straż Graniczna.

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

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

Tabela 1. Liczba cudzoziemców, którym odmówiono wjazdu do Polski, wg rodzaju granicy, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
na granicy lądowej	16 271	26 232	22 883	21 091
na granicy morskiej	39	44	48	89
na granicy powietrznej	542	613	590	867

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

6.2. Współpraca w zakresie kontroli granicznej

6.2.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

W kontekście przygotowań do organizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej na terytorium Polski i Ukrainy (EURO 2012) w roku 2010 opracowano i wdrażano w roku następnym, czyli w 2011 roku, kolejne dokumenty: *Koncepcję przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, w tym organizacji, podziału zadań i współdziałania Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Pożarnej*, zatwierdzoną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 8 czerwca 2010 r. oraz *Założenia realizacji tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych*, zatwierdzone przez Komendanta Głównego SG w dniu 25 czerwca 2010 r., w których określono zasady i sposób tymczasowego przywracania kontroli granicznej, uwzględniając adekwatność tej kontroli do zagrożenia. We wszystkich Ośrodkach Straży Granicznej na granicy wewnętrznej opracowano plany tymczasowego przywrócenia kontroli.

Jednocześnie do *ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw*, wprowadzono zmiany w ustawie o ochronie granicy państwowej, obligujące: zarządców dróg publicznych do przygotowania reorganizacji ruchu drogowego w obrębie przejścia, zarządzających infrastrukturą kolejową, lotniskiem, portem, obiektem portowym lub przystanią oraz przewoźników kolejowych – do udzielenia pomocy SG przy organizacji kontroli granicznej, w przypadku tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej.

6.2.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

W dniu 14 grudnia 2011 roku w Moskwie podpisano *Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu*

granicznego. Na tej podstawie mieszkańcy obszaru objętego umową⁷⁰ przekraczając granicę między Polską a Federacją Rosyjską, nie będą już musieli posiadać wizy, a jedynie ważny dokument podróży i specjalne zezwolenie uprawniające do małego ruchu granicznego. Umowa o małym ruchu granicznym umożliwi wielokrotne przekraczanie, lądowej polsko-rosyjskiej granicy przez mieszkańców stref przygranicznych obu państw; zapisy umowy obowiązywać będą tylko na lądowych (drogowych i kolejowych) przejściach granicznych. Przyjęcie powyższego dokumentu było możliwe dzięki staraniom stron umowy oraz Komisji Europejskiej, która w dniu 29 lipca 2011 roku zaproponowała Radzie i Parlamentowi Europejskiemu wprowadzenie ułatwień w ruchu granicznym dla mieszkańców obwodu kaliningradzkiego; projekt rezolucji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną [COM(2011)0461 – C7-0213/2011 – 2011/0199(COD)] został pozytywnie rozpatrzony w dniu 24 listopada 2011 roku⁷¹. Powyższe otworzyło drogę do formalnego zakończenia procesu liberalizacji zasad ruchu granicznego w strefie przygranicznej między Polską a Rosją.

W roku 2011 kontynuowano prace mające na celu osiągnięcie kompromisu dążącego ku podpisaniu nowych umów o ułatwieniach wizowych z Rosją, Ukrainą oraz Mołdową, jak również wypracowanie mandatów negocjacyjnych dla Komisji Europejskiej do rozmów z Armenią oraz Azerbejdżanem. Priorytetem dla Polski w tym zakresie jest polityka sąsiedztwa, realizowana m.in. poprzez inicjatywę Partnerstwa Wschodniego. Należy zaznaczyć, że jednym z głównych celów wskazanego programu ukierunkowanego na wspieranie procesów zachodzących w państwach nim objętych, jest doprowadzenie do zniesienia ruchu wizowego dla wschodnich sąsiadów oraz promowanie legalnych migracji zarobkowych obywateli państw sąsiadujących.

W 2011 roku funkcjonariusze Straży Granicznej wzięli udział w kilku międzynarodowych operacjach, zorganizowanych przez Agencję Frontex. Były to przede wszystkim operacje realizowane na granicach lądowych i powietrznych, w tym:

- operacja RABIT 2010, w ramach której polski śmigłowiec przeprowadzał loty patrolowo-rozpoznawcze w rejonach zainteresowań agencji Frontex na terytorium

⁷⁰ Po stronie rosyjskiej mieszkańcy obwodu kaliningradzkiego (około milion mieszkańców), a po stronie polskiej mieszkańcy znacznej części województw: pomorskiego (powiaty: pucki, nowodworski, malborski, gdański oraz miasta: Gdynia, Sopot i Gdańsk) oraz warmińsko-mazurskiego (powiaty: elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki oraz miasta: Elbląg i Olsztyn).

⁷¹ Więcej informacji na stronie internetowej <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0398+0+DOC+XML+Vo//PL>.

Grecji. Polskie wsparcie udzielone Grecji w ramach ww. operacji liczyło łącznie 25 funkcjonariuszy oraz 2 psy służbowe a ich działania skupiały się na pomocy Grecji w patrolowaniu granic, przeprowadzaniu badań i rozmów mających na celu ustalenie obywatelstwa osób nie posiadających dokumentów tożsamości oraz w zbieraniu informacji na temat sieci przemytniczych działających na danym obszarze;

- operacja HERMES 2011 polegająca na wykonywaniu lotów patrolowo-rozpoznawczych w rejonach zainteresowania agencji na terytorium Włoch;
- wspólna operacja JUPITER mająca na celu wzmocnienie kontroli granicznej na wschodniej granicy zewnętrznej UE – polscy funkcjonariusze Straży Granicznej udzielili wsparcia w ochronie granicy zielonej oraz w pierwszej linii kontroli granicznej w Estonii, na Słowacji i Węgrzech, a funkcjonariusze goszczący w Polsce patrolowali przejścia graniczne w Medyce i Korczowej;
- wspólna operacja POSEJDON służąca wsparciu greckich służb migracyjnych w walce z napływem nielegalnej migracji. W jej ramach oddelegowani przedstawiciele Straży Granicznej byli odpowiedzialni między innymi za przeprowadzenie procedury wstępnej weryfikacji nieudokumentowanych cudzoziemców. Podobnie jak w przypadku operacji RABIT, w realizację ww. projektów zaangażowany był samolot oraz helikopter wraz z załogą, a także sprzęt specjalistyczny, np. gogle noktowizyjne;
- wspólna operacja NEPTUNE, w ramach której polska Straż Graniczna udzieliła wsparcia w przeprowadzaniu kontroli granicznej na terytorium Grecji;
- operacja HUBBLE zorganizowana w celu wzmocnienia kontroli na lotniczych granicach zewnętrznych UE ze szczególnym uwzględnieniem lotów z dużych lotnisk przesiadkowych. Jej celem było również wykrywanie nielegalnej migracji napływającej z krajów trzecich oraz identyfikacja osób zajmujących się ułatwianiem wjazdu emigrantom na terytorium UE;
- operacja MIZAR ukierunkowana na wzmocnienie kontroli granicznej w portach lotniczych UE w zakresie wykrywania dokumentów podróży o wysokim ryzyku możliwości poddania sfałszowaniu lub wyłudzeniu;
- operacja DEMETER miała na celu zebranie informacji o przepływach migracyjnych w państwach członkowskich UE/Schengen w tym w szczególności o presji migracyjnej w poszczególnych państwach, głównych trasach przemieszczania się nielegalnych migrantów, głównych państwach docelowych migracji oraz krajach pochodzenia nielegalnych migrantów;

- operacje FOCAL POINTS na lądowych oraz lotniczych przejściach granicznych służące koordynowaniu wspólnych przedsięwzięć w wybranych przejściach granicznych oraz poprawie działań mających na celu zabezpieczenie zewnętrznych granic UE. Jej celem było również opracowanie standardowych procedur dotyczących realizacji wspólnych operacji. Funkcjonariusze Straży Granicznej uczestniczyli w operacjach na terytorium Holandii, Niemiec, Słowenii, Rumunii, Słowacji, na Węgrzech i na Litwie, a funkcjonariusze służb granicznych innych krajów członkowskich uczestniczyli w działaniach kontrolnych podejmowanych na międzynarodowym lotnisku w Warszawie.

Co więcej, w celu wzmocnienia kontroli granicznej, w 2011 roku Polska rozwinęła współpracę z państwami trzecimi. Wśród podjętych działań należy wymienić:

- prowadzenie ze Słowacją, Republiką Czeską oraz Niemcami wspólnej kontroli terenów przygranicznych;
- udział polskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w specjalnych operacjach granicznych, organizowanych przez Służbę Graniczną Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej;
- podpisanie przez Polskę i Litwę porozumienia w sprawie współpracy w zakresie badania dokumentów podróży;
- utworzenie w przejściach granicznych Polski z Ukrainą, Rosją i Białorusią tzw. „zielonych pasów” oraz „zielonych korytarzy”. Powstały one w skutek skomunikowania zielonych pasów po polskiej stronie przejść granicznych z identycznymi pasami znajdującymi się po stronie państwa sąsiadującego. W wytypowanych przejściach prowadzona jest wspólna odprawa graniczna i celna przy jednym zatrzymaniu kontrolowanego pojazdu tzw. „one stop”;
- zabezpieczenie głównych szlaków komunikacyjnych przecinających polsko-słowacką granicę państwową;
- działalność polskich oficerów łącznikowych w krajach pochodzenia nielegalnych migrantów lub w krajach tranzytu, a także współpracę Straży Granicznej z oficerami łącznikowymi innych państw, np.: Niemiec, Ukrainy, Niderlandów, Wielkiej Brytanii, Słowacji, Rosji, Hiszpanii, Rumunii, Bułgarii i Nordyckim Biurem Łącznikowym;
- udział we wspólnych operacjach granicznych, których celem jest wymiana informacji oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy europejskimi agencjami (Europol i Frontex) a Polską, Słowacją, Węgrami, Rumunią, Ukrainą i Mołdową;

- udział w misji UE dotyczącej wspólnej kontroli granicznej wzdłuż granicy ukraińsko-mołdowskiej (EUBAM), której celem było wzmocnienie procesów i metod w ramach międzynarodowej koordynacji i współpracy w zakresie zwalczania transgranicznej przestępczości w regionie.

Straż Graniczna kontynuowała także swoją współpracę z Biurem Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (TAIEX)⁷², Międzynarodowym Ośrodkiem Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD) oraz z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji (IOM), w ramach której podejmowano różne inicjatywy z zakresu kontroli granicznej. Obejmowały one:

- seminaria dla funkcjonariuszy armeńskiej służby granicznej nt. zarządzania granicami, nielegalnej migracji, polityki wizowej oraz azylowej, a także bezpieczeństwa dokumentów;
- seminaria dla pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Chorwacji nt. doświadczeń państw strefy Schengen związanych z wprowadzeniem drugiej linii kontroli w przejściach granicznych;
- warsztaty nt. analizy ryzyka na poziomie strategicznym i operacyjnym oraz zarządzania informacjami dotyczącymi granicy zrealizowane w celu wsparcia Macedonii;
- wizyty stażowe funkcjonariuszy Państwowego Komitetu Granicznego Białorusi poświęcone realizacji zadań związanych z utrzymywaniem granicy państwowej w Polsce, zaznajomienie się z praktycznymi aspektami działalności stałych komisji granicznych oraz wspólnych kontroli granicznych z krajami sąsiadującymi;
- wizyty studyjne macedońskich służb granicznych dotyczące implementacji najlepszych praktyk standardów i procedur na zewnętrznej granicy UE oraz implementacji przepisów i procedur w ramach strefy Schengen;
- szkolenia dla ekspertów Państwowego Komitetu Granicznego Republiki Białorusi na temat najlepszych praktyk oraz typowych problemów/trudności w rozwoju i implementacji dwustronnych międzynarodowych umów granicznych takich jak umowa o pełnomocnikach granicznych oraz implementacji regulacji prawnych UE i Schengen dotyczących granic;
- wizyty studyjne funkcjonariuszy Państwowego Komitetu Granicznego Białorusi nt. podstaw prawnych małego ruchu granicznego (mrg), procedur wydawania

⁷² TAIEX jest instrumentem zarządzanym przez Dyрекcyję Generalną Komisji Europejskiej ds. Rozszerzania. Wspiera kraje partnerskie w kwestii zbliżania, stosowania oraz egzekwowania prawa UE. Działalność TAIEX opiera się na zaangażowaniu ekspertów z państw członkowskich.

zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach mrg, systemu kontroli granicznej w przejściach mrg oraz organizacji pracy w przejściach granicznych w ramach EURO 2012;

- szkolenia dla funkcjonariuszy Kazachstanu dotyczące sposobów ochrony granicy państwowej w warunkach UE i strefy Schengen;
- warsztaty nt. działalności oficerów łącznikowych służb granicznych, zorganizowane na prośbę Państwowego Komitetu Granicznego Białorusi;
- szkolenia poświęcone prezentacji polskiego zintegrowanego modelu zarządzania granicami, w tym kontroli granicznej dla przedstawicieli z Turcji, Czarnogóry, Ukrainy, Serbii, Albanii, Chorwacji, Macedonii, Bośni i Hercegowiny;
- seminaria dla funkcjonariuszy ukraińskiej i rosyjskiej służby granicznej na temat weryfikacji autentyczności dokumentów podróży;
- szkolenia na temat prawodawstwa UE odnoszącego się do granic dla funkcjonariuszy ukraińskiej i białoruskiej Straży Granicznej;
- projekt dotyczący wzmocnienia systemu zarządzania granicami państw regionu Południowego Kaukazu i rozwoju Zintegrowanego Zarządzania Granicą w Armenii, Azerbejdżanie oraz Gruzji;
- program dotyczący wzmocnienia współpracy z państwami trzecimi przy identyfikowaniu cudzoziemców realizowany przy współpracy ukraińskich i wietnamskich służb granicznych;
- program dotyczący współpracy transgranicznej między Polską, Ukrainą i Białorusią w zakresie rozwoju współczesnej infrastruktury oddziałów służby granicznej;
- szkolenia wspomagające modernizację służb granicznych Autonomii Palestyńskiej.

Biorąc pod uwagę fakt, iż poziom wizyt organizowanych przez Straż Graniczną w Polsce oraz merytoryczny wkład polskich ekspertów w seminariach organizowanych w państwach trzecich jest bardzo wysoko oceniany przez beneficjentów, można się spodziewać, że współpraca ta będzie kontynuowana również w roku 2012.

W związku z organizacją na terytorium Polski oraz Ukrainy Mistrzostw Europy w piłce nożnej (EURO 2012) i w celu zwiększenia sprawności realizacji zadań dotyczących obsługi zwiększonego ruchu granicznego, jak też zapewnienia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE polska Straż Graniczna realizowała szereg zadań. Wśród nich wskazać należy:

- organizację wraz z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) **Wspólnej Operacji FRONTEX – „EUROCUP 2012”**;
- opracowanie dokumentu *Założenia Wspólnej Operacji EUROCUP 2012*, odzwierciedlające zapotrzebowania i możliwości przyjęcia personelu i sprzętu, i zatwierdzone w dniu 20 stycznia 2011 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. W dniu 15 marca 2011 r. w Warszawie odbyło się spotkanie z przedstawicielami Agencji Frontex w sprawie organizacji Wspólnej Operacji EUROCUP 2012, na którym zaakceptowane zostały wskazane założenia współpracy, a w październiku 2011 roku ustalono wstępnie ramy czasowe projektu;
- uruchomienie tzw. **„Pasów EURO”** dla kibiców i uczestników EURO 2012, na bazie funkcjonującego w przejściu granicznym Korczowa i tworzonych w innych przejściach „zielonych korytarzy” dla podróżnych deklarujących „nic do oclenia”. Podjęto decyzję, iż zadanie realizowane będzie w drogowych przejściach granicznych na granicy polsko ukraińskiej Korczowa-Krakowiec, Medyka-Szeginie, Dorohusk-Jagodzin oraz Hrebenne-Rawa Ruska;
- uzgodnienie w ramach *Polsko-ukraińskiej międzyrządowej Grupy roboczej ds. koordynacji bezpieczeństwa Euro 2012* m.in. kwestii: organizacji ruchu i odpraw dla poszczególnych przejść granicznych, wykorzystania wspólnych patroli do monitorowania sytuacji i zapewnienia bezpieczeństwa w przejściach granicznych oraz udziału Państwowej Służby Granicznej Ukrainy (PSGU) we Wspólnej Operacji FRONTEX „EUROCUP 2012”;
- przyjęcie przez Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej w dniu 17 maja 2011 r. *Koncepcji funkcjonowania granicy polsko-ukraińskiej podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012*, która zakłada m.in. wprowadzenie tzw. **odprawy granicznej i celnej w jednym miejscu**, polegającej na prowadzeniu odprawy pojazdów przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i Służby Celnej i ich ukraińskich odpowiedników w polskiej części przejść granicznych;
- w oparciu o podpisane w dniu 8 grudnia 2010 r. we Lwowie z Ukrainą *Porozumienie o wspólnych patrolach*, w roku 2011 wprowadzone zostały do systemu ochrony granicy państwowej mieszane patrole funkcjonariuszy polskiej i ukraińskiej Straży Granicznej;
- wypracowanie *Wspólnego raportu analitycznego na temat oceny zagrożeń i ryzyka w ramach przygotowania i przeprowadzenia Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 roku*, w którym dokonano oceny dotychczasowego ruchu granicznego

na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej i przedstawiono prognozę tego ruchu na czas EURO 2012;

- w celu sprawdzenia systemu współdziałania oraz organizacji ruchu drogowego pod kątem funkcjonalności jak również bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego i funkcjonariuszy, na dwóch odcinkach wewnętrznej granicy (z Republiką Słowacką i Republiką Federalną Niemiec) przeprowadzono **ćwiczenia dotyczące ewentualnego tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych**.

Wprowadzono też do projektu *ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw* (tzw. „specustawy ws. bezpieczeństwa EURO”), przepisy zmieniające ustawę o ochronie granicy państwowej, dotyczące tymczasowego przywrócenia kontroli na odcinkach granicy państwowej.

Został wprowadzony obowiązek dla Komendanta Głównego Straży Granicznej w zakresie prowadzenia „Wykazu przejść granicznych do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej” oraz powiadamiania zarządców dróg, zarządzających infrastrukturą kolejową, zarządzających lotniskami, zarządzających portami, obiektami portowymi lub przystanią o ujęciu w Wykazie zarządzanych przez nich dróg, linii kolejowych, lotnisk, portów, obiektów portowych, przystani. Nałożono również na zarządzających kolejowymi, morskimi i lotniczymi przejściami granicznymi obowiązek współdziałania ze Strażą Graniczną w zakresie organizacji kontroli z uwzględnieniem zadań własnych tych podmiotów⁷³.

Ponadto, w toku 2011 roku organizowane były spotkania rzeczników prasowych Straży Granicznej i Służby Celnej Polski i Ukrainy oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Ukrainy, zorganizowane w ramach EUBAM. Celem spotkania było wypracowanie modelu komunikacji społecznej, opracowanie pakietu niezbędnych informacji celnych oraz związanych z przekraczaniem granicy jak również propozycja form informowania kibiców przekraczających granicę na drogowych przejściach granicznych podczas turnieju. Zaproponowano, aby kibice otrzymali pakiet niezbędnych informacji drogą elektroniczną, wraz z biletem w formie newslettera. Odbyły się też spotkania zespołu ds. opracowania organizacji procesu komunikacji społecznej w sytuacjach kryzysowych podczas Euro 2012 (w ramach Komitetu ds. Bezpieczeństwa EURO 2012). Celem spotkań było wypracowanie modelu prawidłowego zorganizowania i przeprowadzenia komunikacji w sytuacjach kryzysowych.

⁷³ Niniejsze przepisy weszły w życie w dniu 12 listopada 2011 roku.

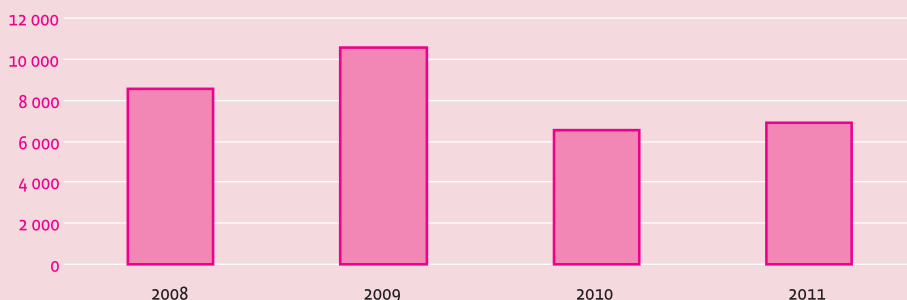
7 | Ochrona międzynarodowa, w tym azyl

7.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

W 2011 roku kontrowersje dotyczące zwiększenia odczuwanego przez mieszkańców niektórych miast, w których zlokalizowane są ośrodki dla cudzoziemców, zagrożenia spowodowanego sąsiedztwem cudzoziemców znacząco zmniejszyły się w porównaniu do roku 2010. Jednocześnie w dniu 6 września 2011 roku przestał funkcjonować ośrodek dla cudzoziemców w Niemce (woj. lubelskie). Powodem zamknięcia ośrodka była rezygnacja ze współpracy z Urzędem do Spraw Cudzoziemców przez podmiot świadczący usługi w zakresie zakwaterowania i wyżywienia cudzoziemców w ww. ośrodku związana ze zmniejszającą się liczbą osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, a co za tym idzie, przebywających w obiekcie.

W związku z powyższym cudzoziemcom zaproponowano możliwość zakwaterowania w innych ośrodkach na terenie kraju. 18 osób skorzystało z możliwości pokrycia we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Reszta mieszkańców z likwidowanej placówki została przeniesiona do ośrodków: Moszna (8 osób), Dębak (12 osób), Białystok (13 osób), Łuków (14 osób) oraz Lublin (22 osoby).

Wykres 5. Liczba złożonych wniosków o nadanie statusu uchodźcy, 2008-2011



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Urząd do Spraw Cudzoziemców zapewnił transport osób oraz pomoc w przewiezieniu rzeczy osobistych należących do cudzoziemców do wybranych przez nich lokalizacji. Dzieci objęte obowiązkiem szkolnym zostały przeniesione do szkół w nowych lokalizacjach jeszcze przed rozpoczęciem roku szkolnego.

Ponadto, głównie we współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM), Centrami Pomocy Migrantom i Uchodźcom Caritas oraz Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć Urząd rozpoczął również realizację programów mających na celu popra-

wę sytuacji cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce⁷⁴. Wśród najważniejszych działań należy wskazać np. kampanię edukacyjną na rzecz poprawy zdrowia i opieki medycznej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców i rozpoczął się 1 sierpnia 2010 roku, a jego zakończenie zaplanowane jest na 31 grudnia 2012 roku. Głównym celem projektu jest przyczynienie się do poprawy dostępności, jakości i skuteczności opieki medycznej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz dla osób objętych ochroną międzynarodową poprzez promocję zdrowia oraz zachęcanie do kontroli własnego stanu zdrowia⁷⁵.

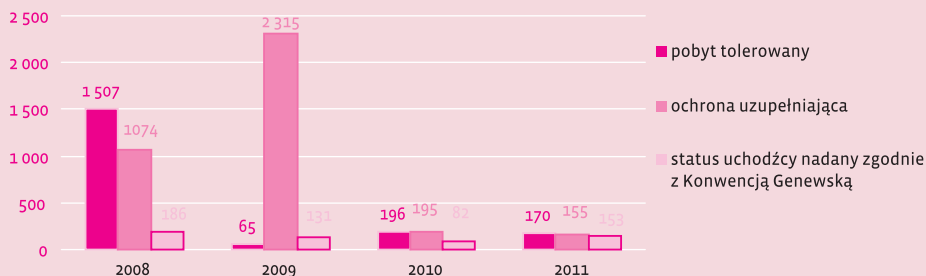
Ponadto w 2011 roku przygotowywany był projekt nowelizacji do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi podstawową regulację w zakresie procedury uchodźczej. Zmiany zawarte w projekcie mają między innymi na celu wprowadzenie rozwiązań, zgodnie z którymi dopuszczalne będzie przyjęcie w ramach relokacji osób z przyznanym statusem uchodźcy (w dotychczasowym stanie prawnym nie było to możliwe ponieważ wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożone przez osoby, które uzyskały status uchodźcy w innym państwie członkowskim musiały zostać uznane za niedopuszczalne). Ramy prawne organizacji w Polsce przesiedleń cudzoziemców będących w procedurze uchodźczej oraz relokacji uznanych uchodźców wyznaczyła ustawa zmieniająca ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁶. Zgodnie z przepisami ustawy procedura w przypadku przesiedleń i relokacji jest analogiczna.

⁷⁴ W tym celu m.in. Caritas Polska wspólnie z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Lublinie i Centrami Pomocy Migrantom i Uchodźcom Caritas zorganizowały konferencję Sytuacja cudzoziemców w Polsce – stan, możliwości, potrzeby – wnioski z realizacji projektu Wspólny dom – Polska. Konferencja, w której uczestniczyli przedstawiciele Urzędu do Spraw Cudzoziemców, odbyła się dnia 9 listopada 2011 roku w Warszawie.

⁷⁵ Tematyka ta była również tematem przewodnim spotkania Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z Głównym Inspektorem Sanitarnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Państwowymi Inspektorami Sanitarnymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z obszarów województw: lubelskiego, mazowieckiego oraz podlaskiego (czyli województw, gdzie ośrodki dla cudzoziemców zostały zlokalizowane). Podczas spotkania w listopadzie 2011 roku podsumowano zakres pomocy socjalnej udzielanej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem opieki medycznej oraz planów powstania filtra epidemiologicznego w ośrodku w Białej Podlaskiej.

⁷⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 2011 o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach. Istotnym elementem niniejszej ustawy jest wprowadzenie definicji terminów przesiedlenia oraz relokacji.

Wykres 6. Liczba cudzoziemców, którym wydano decyzje pozytywne w sprawie o udzielenie ochrony na terytorium Polski, 2008-2011



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Powyższa regulacja prawna była skutkiem m.in. zaangażowania Polski w realizację projektu EUREMA (w tym planowanego uczestniczenia w drugiej edycji projektu w latach 2012/2013) oraz wdrażaniem diskutowanych na forum międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji rozwiązań systemowych. Powyżej zaznaczone działania są w wielu przypadkach wynikiem dyskusji wewnątrz instytucji państwowych (głównie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Straży Granicznej oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców) w ramach prac przygotowawczych do strategicznego dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Istotne jest, iż również ośrodki oraz organizacje pozarządowe zajmujące się sytuacją cudzoziemców w Polsce zostały włączone do procesu wdrażania zmian w polskim systemie azylowym i mogły wyrazić swoją opinię odnośnie kierunków proponowanych zmian.

7.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

W obliczu problemu masowego napływu osób ubiegających się o status uchodźcy, naprzeciw którego w ciągu ostatnich lat stanęła Malta, Polska zaangażowała się w pilotażowy projekt relokacji EUREMA, zakładający relokację uchodźców z Malty jako państwa narażonego na szczególną presję migracyjną, która przerasta możliwości recepcyjne kraju. Dnia 15 grudnia 2009 r. podpisano deklarację, zgodnie z którą Polska stała się jednym z partnerów pierwszego projektu EUREMA. Polska zobowiązała się do przyjęcia sześciu osób (projekt zakłada przyjęcie przez dziesięć państw UE ogółem 225 uchodźców z Malty), które mają już przyznaną ochronę uzupełniającą na Malcie. Polska podobnie jak pozostałe państwa przyjmujące relokowanych cudzoziemców, zobowiązała się objąć ich po przyjęciu na swoje terytorium programami integracyjnymi. Dotychczas z możliwości przyjazdu do Polski w ramach projektu, nie skorzystał jednak żaden cudzoziemiec. W dniu 12 maja 2011 r. podczas Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (Rada JHA) polski Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – Jerzy Miller – zadeklarował gotowość przyjęcia w ramach relokacji 50 imigrantów z Malty.

Równie trudna sytuacja humanitarno-migracyjna w państwach północnej Afryki związana z wydarzeniami tzw. wiosny afrykańskiej spowodowała podjęcie przez Polski rząd szeregu działań. Polska przeznaczyła w 2011 roku kwotę ponad 1,8 mln złotych na wsparcie poszkodowanych w wyniku konfliktu w Libii. Wsparcie finansowe przekazano również dla podstawowych międzynarodowych organizacji i funduszy humanitarnych takich jak Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, UNHCR, UNRWA, UN OCHA i Centralny Fundusz Reagowania Kryzysowego (CERF) – łącznie ponad 2,7 mln złotych. Polska także zadeklarowała udostępnienie statku powietrznego na użytek operacji Hermes koordynowanej przez Agencję Frontex. Ponadto w dniu 15 maja 2011 r. marszałek Senatu Bogdan Borusewicz przekazał przedstawicielom tunezyjskiego Czerwonego Półksiężycy w obozie dla uchodźców w Szuszy na pograniczu tunezyjsko-libijskim wyposażenie i sprzęt o łącznej wadze ok. 1 tony. Polska delegacja przekazała m.in. 1200 paczek z ubraniami, kocami, rękawicami i lekami oraz ok. 7,5 tys. zestawów do przetaczania krwi i płynów infuzyjnych.

W dniu 16 czerwca 2011 r. po wizycie w Tunezji polski Minister Spraw Zagranicznych – Radosław Sikorski – podjął inicjatywę przywiezienia z obozu w Szuszy do Polski 16 imigrantów z Libii – obywateli Nigerii i Erytrei (cztery rodziny oraz samotna kobieta w ciąży). Działania te nie zostały podjęte w ramach żadnego z realizowanych dotychczas programów, w tym w ramach Europejskiego Programu Przesiedleń rea-

lizowanego we współpracy z UNHCR, do którego Polska dotychczas nie przystąpiła. Cudzoziemcy zostali zakwaterowani w ośrodku dla cudzoziemców w Dębaku, gdzie udzielono im pomocy w postaci zakwaterowania, wyżywienia, pomocy medycznej, kieszonkowego oraz działań pre-integracyjnych podjętych we współpracy z Polską Akcją Humanitarną⁷⁷. Wszyscy zainteresowani uzyskali status uchodźcy w Polsce w terminie przyjętym ustawowo.

POLSKA PREZYDENCJA W RADZIE UE (1 lipca-31 grudnia 2011)

W dniach 11-12 lipca 2011 roku odbyła się konferencja zatytułowana „Wyzwania dla rozwoju Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego w 60-tą rocznicę przyjęcia Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy”. Prace nad Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym (eng. Common European Asylum System – CEAS) stanowiły jeden z priorytetów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych. W konferencji wzięli udział przedstawiciele m.in. Komisarz UE ds. wewnętrznych, Cecilia Malmström, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Jerzy Miller, przedstawiciele Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, Komisji Europejskiej, dyrektorzy generalni służb imigracyjnych z krajów europejskich, przedstawiciele instytucji UE i organizacji międzynarodowych oraz pozarządowych zajmujących się kwestiami azylu, jak również przedstawiciele środowiska akademickiego i sędziowie orzekający w sprawach uchodźczych.

Konferencja pozwoliła na refleksję nad funkcjonowaniem Konwencji Genewskiej w okresie 60. lat jej stosowania, pokazując, że Konwencja jest nadal ważnym instrumentem prawa humanitarnego, który wytycza kierunki działania w zakresie ochrony osób prześladowanych. Uczestnicy spotkania bardzo wysoko ocenili Konwencję, podobnie jak dorobek i aktywność Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w niesieniu pomocy uchodźcom oraz rozwoju systemu ochrony nad uchodźcami, które z niewielkiej instytucji przekształciło się w organizację międzynarodową o ogólnoświatowym znaczeniu. W trakcie Konferencji potwierdzono znaczenie i aktualność Konwencji Genewskiej, jako podstawy do tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Uznano, że UE znajduje się na dobrej drodze do utworzenia tego systemu, wymaga to jednak aktywnej współpracy i osiągnięcia konsensusu w zakresie przyjęcia niezbędnych instrumentów prawnych. Wspólny System Azylowy powinien gwarantować

⁷⁷ Pomoc pre-integracyjna obejmuje kurs języka polskiego oraz orientacji kulturowej; dzieci objęte zostały obowiązkiem szkolnym.

możliwość uzyskania takiej samej formy ochrony, w tym statusu uchodźcy, w każdym państwie członkowskim UE, niezależnie od miejsca złożenia wniosku.

Kwestia prac nad stworzeniem Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA) była również tematem dyskusji ministrów spraw wewnętrznych państw Unii Europejskiej podczas nieformalnego spotkania w dniu 18 lipca 2011 roku w Sopocie.

Prowadzono intensywne prace w Radzie oraz dialog polityczny z Parlamentem Europejskim w sprawach odnoszących się do kluczowych zagadnień WESA. W dniu 24 listopada 2011 roku uchwalona została tzw. dyrektywa kwalifikacyjna (pierwszy z pięciu aktów prawnych WESA). Znacznie zaawansowano też prace nad tekstem nowego wniosku tzw. dyrektywy recepcyjnej. W kwestii tzw. dyrektywy proceduralnej udało się osiągnąć postęp w odniesieniu do szeregu trudnych kwestii. W toku wielomiesięcznych negocjacji doprowadzono do odblokowania prac nad rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego w jednym państwie członkowskim UE przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (tzw. rozporządzenie Dublin), poprzez osiągnięcie porozumienia w sprawie odrzucenia klauzuli zawieszenia transferów i zastąpienie jej mechanizmem wczesnego ostrzeżenia, przygotowania i zarządzania kryzysami migracyjnymi.

Podczas międzynarodowego szczytu w Paryżu w dniu 1 września 2011 r., który służył określeniu nowej formuły organizacji społeczności międzynarodowej wspierającej Libię oraz wyznaczeniu kierunków działań na najbliższy czas, Polska zapewniła o pełnym zaangażowaniu w pomoc humanitarną dla Libii oraz w działania po zakończeniu konfliktu zbrojnego na rzecz odbudowy gospodarki i lepszego ustroju państwa. Premier Donald Tusk zaznaczył, że polskie władze zaproszą Libijczyków na najbliższe wybory parlamentarne jako obserwatorów⁷⁸.

⁷⁸ Wcześniej, w dniu 28 kwietnia 2011 r. wizytę w Tunezji odbyła polska delegacja, w skład której wchodził m.in. były prezydent Lech Wałęsa oraz aktywni i byli politycy, a także szef Fundacji Batorego Aleksander Smolar. Celem wizyty, w trakcie której doszło do licznych spotkań z przedstawicielami nowych tunezyjskich władz, było przekazanie polskich doświadczeń przechodzenia od dyktatury do demokracji.

Małoletni bez opieki oraz pozostałe grupy cudzoziemców szczególnie narażone na zagrożenie

8.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Wśród działań o istotnym znaczeniu dla poprawy sytuacji małoletnich bez opieki w Polsce w roku 2011 wskazać należy te, które znalazły się w tekście założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach, które zostały przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 roku. Uregulowano w nich postępowanie wobec małoletnich cudzoziemców bez opiekuna prawnego, którzy nie ukończyli jeszcze 13 roku życia. Wprowadzono też nową przesłankę udzielenia zezwolenia na pobyt stały dla urodzonego w Polsce małoletniego dziecka cudzoziemca posiadającego zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE, co ma doprowadzić do zrównania sytuacji małoletnich dzieci cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt stały i zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE. W tekście projektu założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach utrzymano i wzmocniono zapisy odnoszące się do praw cudzoziemców i osób małoletnich przebywających w ośrodkach w celu wydalenia. Stwierdzono m.in., iż cudzoziemcowi umieszczonemu w strzeżonym ośrodku wraz z małoletnim pozostającym pod jego opieką będzie zapewniany, w miarę możliwości, wspólny pokój dla cudzoziemców. Małoletni przebywający w strzeżonym ośrodku bez opiekuna będzie umieszczany w wyodrębnionej części ośrodka w sposób uniemożliwiający kontakt z osobami dorosłymi umieszczonymi w ośrodku. Natomiast małoletni przebywający w strzeżonym ośrodku będzie mógł uczestniczyć, w czasie i miejscu określonych przez kierownika ośrodka lub funkcjonariusza odpowiadającego za funkcjonowanie ośrodka, w zajęciach edukacyjnych, w szczególności w zajęciach dydaktyczno-wychowawczych i rekreacyjno-sportowych. Program zajęć powinien być dostosowany do wieku małoletniego i okresu jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁹.

W roku 2011 Rzecznik Praw Obywatelskich podjął badania dotyczące realizacji w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców prawa małoletnich cudzoziemców do nauki. W związku z tym przeprowadzono stosowne wizyty studyjne dotyczące dostępu dzieci korzystających z pomocy w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy do nauki. Temat ten był szeroko komentowany wśród organizacji pozarządowych (Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej), które zwracały uwagę m.in. na kwestie związane z przestrzega-

⁷⁹ Funkcjonariusze Straży Granicznej wielokrotnie w roku 2011 dokonywali wymiany doświadczeń z przedstawicielami innych państw członkowskich UE w zakresie dobrych praktyk w procesie migracyjnym. W dniu 7 listopada 2011 roku przedstawiciel Straży Granicznej uczestniczył w konferencji poświęconej dobrym praktykom w zakresie organizacji powrotów małoletnich cudzoziemców realizowanej w Brukseli przez European Refugee and Exiles Council (ECRE).

niem praw cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych (areszty w celu wydalenia oraz ośrodki dla cudzoziemców) oraz umieszczanie w ww. ośrodkach nieletnich.

Ze względu na szczególną sytuację osób małoletnich bez opieki stanowiących jedną z grup zagrożonych handlem ludźmi, w strategicznym dokumencie dot. polskiej polityki migracyjnej w zakresie przeciwdziałania procederowi handlu ludźmi wskazuje się na rosnące zainteresowanie oraz potrzebę wzmocnienia działań na rzecz identyfikacji takich przypadków, zwłaszcza wśród ofiar handlu ludźmi oraz zapewnienia im odpowiedniego wsparcia oraz pomocy. W 2011 roku w ramach Krajowego Planu Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2011-2012 prowadzono następujące działania informacyjno-prewencyjne:

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

Natomiast w wyniku podpisanego w dniu 26 października 2011 roku Porozumienia między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji zmieniającego Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzonego w Warszawie dnia 12 lipca 2005 roku pomoc w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia otrzymać mogą teraz cudzoziemcy, którzy zostali uznani za ofiary handlu ludźmi przez organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi. Pomoc ta obejmować będzie nie tylko udzielanie pomocy w przygotowaniach do dobrowolnego powrotu, w tym w uzyskaniu koniecznych dokumentów podróży i wiz oraz przeprowadzanie przed wyjazdem z Rzeczypospolitej Polskiej, w miarę możliwości indywidualnej oceny ryzyka związanej z powrotem ofiary, ale także wspieranie procesu integracji w kraju powrotu ofiar handlu ludźmi. Pomoc ta będzie zawsze udzielana w przypadku dobrowolnego powrotu ofiary handlu ludźmi, a nie na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych jak w pozostałych przypadkach. Porozumienie jest stosowane od dnia 26 października 2011 roku. Na tej podstawie już w roku 2011 kilkoro obywateli Rumunii wyjechało z terytorium Polski. Postanowienia tego porozumienia stosuje się również

do cudzoziemców, którzy otrzymali decyzje o odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej.

POLSKA PREZYDENCJA W RADZIE UE (1 lipca-31 grudnia 2011)

Kwestia ochrony małoletnich znalazła się wśród priorytetów Straży Granicznej rozważanych w czasie trwania polskiej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku, a zagadnienie kontroli granicznej małoletnich w aspekcie udzielania ochrony przed bezprawnym opuszczeniem terytorium Schengen dyskutowane było w czasie prac grupy Rady UE ds. granic.

9 | Globalne podejście do migracji

9.1. Wybrane działania – perspektywa krajowa

Polska stoi na stanowisku, iż globalne podejście do migracji stanowi próbę syntetycznego ujęcia wszystkich działań już podejmowanych i planowanych przez państwa członkowskie UE, których przedmiotem zainteresowania są kraje trzecie. Ze względu na swoje położenie geograficzne Polska wykazuje większe zainteresowanie jednym z dwóch najważniejszych regionów zainteresowań, tzn.: krajami sąsiadującymi z Unią od wschodu i południowego-wschodu, z Azją Centralną włącznie. Przy czym drugi z ważnych kierunków działań, czyli Afryka i kraje basenu Morza Śródziemnego, jest również widoczny w podejmowanych w kraju czynnościach. Głównym zamierzeniem jest prowadzenie działań zmierzających do promocji migracji legalnej, przeciwdziałanie migracji nielegalnej oraz szerzenie związków pomiędzy migracją i rozwojem.

W tym zakresie Straż Graniczna prowadziła działania dotyczące dwu- i wielostronnej współpracy w zakresie przeciwdziałania nielegalnej imigracji z:

- Ukrainą – spotkania przedstawicieli straży granicznej obydwu krajów w celu wymiany doświadczeń w zakresie realizacji umów o readmisji, a także przygotowania obsługi przejść granicznych między Polską a Ukrainą w czasie finałów piłki nożnej EURO 2012;
- Wietnamem – spotkania przedstawicieli straży granicznej obydwu krajów, których celem była wymiana informacji i najlepszych praktyk w zakresie powrotów i identyfikacji cudzoziemców (w tym potwierdzanie przez władze wietnamskie tożsamości obywateli Wietnamu i wydawanie im dokumentów zastępczych w celu umożliwienia powrotu do kraju pochodzenia⁸⁰);
- Białorusią – szkolenia mające na celu wzmocnienie środków przeciwdziałania korupcji w Policji i w Straży Granicznej oraz w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi;
- Turcją – wizyta studyjna tureckich służb granicznych, w kontekście wdrożenia w tym państwie Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IBM)⁸¹ oraz realizacji przyszłej umowy o readmisji pomiędzy UE a Turcją;

⁸⁰ Współpraca ta odbyła się na podstawie umowy zawartej pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu państw. Ponadto w listopadzie 2011 roku w Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie dla przedstawicieli wietnamskiego Urzędu Kontroli Ruchu Granicznego zostało przeprowadzone szkolenie w ramach projektu *Wzmocnienie zdolności wietnamskiej służby migracyjnej w dziedzinie zwalczania nielegalnej migracji*.

⁸¹ W maju 2011 roku w Ankarze odbyła się wizyta studyjna ekspertów Straży Granicznej w ramach pierwszego etapu projektu twinningowego dotyczącego wdrożenia IBM w Turcji. Natomiast we wrześniu 2011 roku do Polski przyjechała delegacja służb granicznych Turcji, która zapoznała

- Ukrainą, Gruzją, Mołdową i Rosją – warsztaty na temat najlepszych praktyk i doświadczeń związanych z wdrażaniem umów o readmisji⁸².

Polska realizowała również i projekty z zakresu poprawy współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym z ośrodkami naukowymi, takich państw jak Gruzja i Mołdowa (projekt „Building training and analytical capacities on migration in Moldova and Georgia”), poprawy wymiany doświadczeń oraz najlepszych praktyk w zakresie polityki migracyjnej, roli różnych grup i zespołów międzyresortowych, tworzenia baz danych z zakresu migracji oraz systemu udzielania pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy z Ukrainą (projekt „Project-workshop for Ukrainian officials and other relevant stakeholders on migration management, which aims to raise awareness among Ukrainian authorities on European Union rules and regulations as well as functioning of inter-ministerial migration group in Poland”) oraz wymiany doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie współpracy międzyinstytucjonalnej w Gruzji (projekt „Strengthening capabilities of public administration on fighting illegal migration – sharing Georgian and Polish experiences in this field”).

Projekty pomocowe ze strony Polski w zakresie związanym z migracjami, które obejmuje m.in. kraje objęte Partnerstwem Wschodnim są realizowane w ramach programu polskiej pomocy zagranicznej koordynowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

9.2. Wybrane działania – perspektywa unijna

Polska przyczyniła się również do skutecznego wdrażania globalnego podejścia do migracji poprzez liczne inicjatywy realizowane w wielu krajach trzecich wzdłuż wschodniej granicy UE. Na wskazanie zasługuje tu m.in. aktywność Polski w ramach szeregu inicjatyw flagowych (*flagship initiatives*) Partnerstwa Wschodniego, w tym zwłaszcza dotyczącego zintegrowanego programu zarządzania granicami. Podczas posiedzenia platformy Partnerstwa Wschodniego ds. demokracji, dobrego zarządzania i stabilności, które miało miejsce w Brukseli w dniu 6 maja 2011 roku, Szwecja poinformowała o planach ustanowienia w ramach ww. platformy panelu eksperckiego ds. migracji i azylu i włączenia w ten sposób w ramy Partnerstwa Wschodniego Procesu Współpracy Transgranicznej (tzw. Procesu Söderköping). Decyzja w zakresie ustanowienia nowego panelu została ostatecznie podjęta podczas szczytu Partnerstwa

się z systemem szkolenia Straży Granicznej oraz elektronicznymi systemami ochrony granicy państwowej.

⁸² Konferencja na ten temat odbyła się we Wrocławiu w dnia 20-21 października 2011 roku.

Wschodniego, który odbył się między 29 a 30 września 2011 roku w Warszawie, podczas polskiej prezydencji w Radzie UE. Pierwsze spotkanie panelu ds. migracji i azylu Partnerstwa Wschodniego odbyło się w dniu 9 grudnia 2011 roku w Sztokholmie. Wówczas to Polska zaproponowała organizację m.in. spotkania eksperckiego poświęconego tematyce profilowania i mechanizmów referencyjnych w stosunku do ofiar handlu ludźmi, w tym małoletnich bez opieki.

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

- wzmocnienie zdolności służb migracyjnych w zarządzaniu migracjami zarobkowymi oraz powrotowymi⁸³,
- wymianę doświadczeń w dziedzinie polityki migracyjnej oraz współpracy z międzynarodowymi organizacjami działającymi w obszarze migracji⁸⁴,
- wsparcie rządów w wysiłkach zmierzających do zainicjowania dialogu wizowego z UE.

W tym kontekście zaznaczyć należy także zaangażowanie Polski w prace Grupy Roboczej Procesu Budapeszteńskiego ds. Morza Czarnego (w roku 2011 Polska wraz z Wielką Brytanią przewodniczyła pracom ww. grupy), a także Procesu Praskiego będącego inicjatywą polityczną, która pojawiła się w czasie realizacji projektu *Budowanie partnerstw migracyjnych* (BMP).

⁸³ W ramach projektu *Wsparcie władz Gruzji we wdrażaniu umowy o readmisji z UE* współrealizowanego przez kilka państw UE (Belgię, Republikę Czech, Wielką Brytanię, Holandię oraz Polskę) zorganizowano serię szkoleń oraz wizyt studyjnych pracowników gruzińskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W dniach 20-21 października 2011 roku we Wrocławiu odbyło się seminarium dotyczące wymiany doświadczeń w zakresie realizacji umowy o readmisji z przedstawicielami Gruzji oraz Mołdowy.

⁸⁴ Obejmowała ona szkolenia dla pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie i stosowanie przepisów UE odnoszących się do kwestii migracji i azylu oraz dla osób odpowiedzialnych za prowadzenie negocjacji EU – Mołdowa w ramach Partnerstwa na rzecz Mobilności. Projekt miał na celu zwiększenie skuteczności wdrażania prawa UE do krajowego systemu prawnego, podniesienie efektywności współpracy polsko – mołdawskiej oraz identyfikację kwestii, które mogą stanowić podstawę projektów realizowanych w przyszłości.

POLSKA PREZYDENCJA W RADZIE UE (1 lipca-31 grudnia 2011)

W czasie polskiej prezydencji w Radzie UE, w dniu 4 listopada 2011 roku w Poznaniu zorganizowano drugą Konferencję Ministerialną Procesu Praskiego *Budowanie partnerstw migracyjnych w działaniu*, w czasie której doprowadzono do przyjęcia przez 50 państw partnerskich Procesu Praskiego tzw. *Planu działania Procesu Praskiego na lata 2012-2016*. Szerokiej debacie poddano też sześć priorytetowych dziedzin współpracy państw ww. Procesu, tj. zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji, promowania readmisji oraz dobrowolnych powrotów i trwałej reintegracji w kraju powrotu cudzoziemców, promowania legalnej migracji oraz mobilności ze szczególnym wskazaniem na migrację zarobkową, promowania integracji legalnie przebywających cudzoziemców, uczynienia z migracji i mobilności pozytywnych sił rozwojowych, oraz wzmocnienia zdolności państw przyjmujących w zakresie azylu i ochrony międzynarodowej.

10 | Implementacja prawodawstwa UE

Postępy poczynione w 2011 roku w zakresie wdrażania do prawa krajowego i praktyk administracyjnych prawodawstwa UE w dziedzinie migracji i azylu przedstawiają się w sposób następujący:

1. Dyrektywa Rady 2009/50/EC z dnia 25 maja 2009 roku w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji

- **Transpozycja wymagana do:** 19 czerwca 2011 roku
- **Status:** w roku 2011 planowano wdrożenie przepisów ww. dyrektywy do krajowego porządku prawnego poprzez przyjęcie nowej ustawy o cudzoziemcach. Ostatecznie przepisy dyrektywy wdrożono ustawą z dnia 27 kwietnia 2012 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 28 maja 2012 roku, poz. 589), która obowiązuje od dnia 12 czerwca 2012 roku.

W dniu 16 sierpnia 2011 roku Rada Ministrów przyjęła projekt założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach, który został przygotowany w dniu 22 lipca 2011 roku. Przedłużenie prac nad opracowaniem tekstu projektu ustawy spowodowało, iż podjęto decyzję o przyjęciu na początku 2012 roku noweli dotychczasowej ustawy z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach i w ten sposób transponowanie zapisów dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/EC z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich

- **Transpozycja wymagana do:** 24 grudnia 2010 roku (w odniesieniu do art. 13(4) do 24 grudnia 2011);
- **Status:** w roku 2011 planowano wdrożenie przepisów ww. dyrektywy do krajowego porządku prawnego poprzez przyjęcie nowej ustawy o cudzoziemcach. Ostatecznie przepisy dyrektywy wdrożono ustawą z dnia 27 kwietnia 2012 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 28 maja 2012 roku, poz. 589), która obowiązuje od dnia 12 czerwca 2012 roku (komentarz jak powyżej).

3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie jednolitej procedury wnioskowania o jednolite zezwolenie na pracę i pobyt na terytorium państwa członkowskiego UE dla obywateli państw trzecich oraz w sprawie zakresu praw pracowników z państw trzecich legalnie przebywających w państwie
- **Transpozycja wymagana do:** 25 grudnia 2013 roku
 - **Status:** w roku 2011 podjęto dyskusję nad możliwym kształtem przepisów wdrażających.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich
- **Transpozycja wymagana do:** 20 lipca 2011 roku
 - **Status:** w dniu 20 grudnia 2011 roku Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o skutkach powiedzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (projekt ustawy z dnia 8 września 2011 roku już po konsultacjach społecznych, które odbyły się w lipcu 2011 roku). W lutym 2012 roku miało miejsce pierwsze czytanie ww. projektu ustawy w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej, planuje się wdrożenie ustawy w 2012 roku. Ostatecznie przepisy dyrektywy wdrożono ustawą z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzenia pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 6 lipca 2012 roku, poz. 769), która obowiązuje od dnia 21 lipca 2012 roku.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 roku zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową
- **Transpozycja wymagana do:** 20 maja 2013 roku
 - **Status:** w przygotowaniu
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 roku w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW
- **Transpozycja wymagana do:** 6 kwietnia 2013 roku
 - **Status:** w przygotowaniu

7. | Umowa między UE a Gruzją o readmisji osób przebywających nielegalnie

- **Status:** przedstawiciele Straży Granicznej uczestniczyli w posiedzeniu Wspólnych Komitetów ds. Readmisji w Tbilisi w dniu 1 czerwca 2011 roku

MIGRACJE LEGALNE I INTEGRACJA CUDZOZIEMCÓW

1. | Migracja ekonomiczna

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

1(a) Wdrażanie polityk migracji zarobkowej

W marcu 2010 roku rozpoczęły się prace nad opracowaniem założeń do projektu ustawy o cudzoziemcach. Prace nad wyżej wymienionym projektem zostały zakończone z końcem września 2010 roku. W listopadzie 2010 roku projekt założeń do projektu ustawy o cudzoziemcach został poddany uzgodnieniom wewnętrznym w ramach resortu spraw wewnętrznych. Następnie projekt został przekazany do uzgodnień międzyresortowych z terminem wnoszenia uwag do dnia 14 marca 2011 roku, a w dniu 6 kwietnia 2011 roku odbyła się konferencja uzgodnieniowa w sprawie projektu założeń do projektu ustawy o cudzoziemcach. Projekt założeń do projektu ustawy o cudzoziemcach miał zostać przedłożony do rozpatrywania przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 roku. Obecnie w Rządowym Centrum Legislacyjnym trwają prace nad przygotowaniem projektu ustawy o cudzoziemcach na podstawie uzgodnionych założeń do projektu ustawy. Następnie zostanie przeprowadzona procedura legislacyjna.

Projekt ustawy zakłada liczne ułatwienia dla cudzoziemców mieszkających w Polsce. Zaproponowano wydłużenie maksymalnego okresu, na który cudzoziemcom będzie udzielane zezwolenie na pobyt czasowy, z dwóch do trzech lat. Przyjęte propozycje zakładają także, że wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy cudzoziemiec będzie mógł złożyć w dogodnym dla siebie momencie podczas swojego legalnego pobytu. Do ustawy został włączony przepis nakazujący cudzoziemcowi złożenie wniosku oświadczenia, gdyż będzie to związane z koniecznością pobrania linii papilarnych, jako cechy biometrycznej zamieszczanej w karcie pobytu.

Zaproponowano także nowe rozwiązania dla cudzoziemców, którzy podjęli studia na polskich uczelniach. Zezwolenie na pobyt czasowy udzielane cudzoziemcom studiującym na pierwszym roku będzie przyznawane na rok i 3 miesiące. Jeżeli z wniosku o zezwolenie wynikać będzie, że pobyt powinien być krótszy niż rok, zezwolenie będzie przyznawane na czas trwania roku akademickiego lub studiów (trwających krócej niż rok) oraz dodatkowych 3 miesięcy. Cudzoziemcy kontynuujący studia na drugim lub kolejnym roku będą mogli uzyskać zezwolenie na pobyt czasowy na dwa lata.

Przewidziano także możliwość udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy na rok cudzoziemcom, którzy są absolwentami polskich uczelni wyższych i poszukują w Polsce pracy. Projekt zakłada także przyznanie jednego zezwolenia – zarówno na pobyt, jak i na pracę. Cudzoziemiec, który pracuje w Polsce, w ramach jednej procedury będzie się mógł ubiegać zarówno o zezwolenie na pobyt czasowy, jak i na pracę w Polsce. Procedura wydawania zezwoleń na pracę nie uległa jednak likwidacji.

Przewidziano wprowadzenie wymogu znajomości języka polskiego na poziomie podstawowym w przypadku ubiegania się o zezwolenie na pobyt na czas nieoznaczony. Cudzoziemiec ubiegający się o zezwolenie na pobyt stały oraz o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich będzie musiał wykazać się znajomością języka polskiego na poziomie przynajmniej komunikatywnym, która zostanie potwierdzona urzędowo. Składanie wniosków o pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE musi być wykonane osobiście z uwagi na pobranie danych biometrycznych.

W dniu 1 lutego 2011 roku weszły w życie przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1725). Najważniejsze z nich dotyczyły zmiany brzmienia delegacji ustawowej art. 90 ust. 4 ustawy w sposób umożliwiający wprowadzenie do rozporządzenia w sprawie przypadków zatrudniania cudzoziemców, w których nie jest wymagane zezwolenie na pracę (o którym mowa dalej) odpowiednich przepisów – w szczególności dotyczących wymogów, jakie powinien spełniać pracodawca, aby jego oświadczenie mogło być rejestrowane przez powiatowe urzędy pracy. Rozszerzono także katalog cudzoziemców zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę o osoby, które spełniają warunki określone w art. 53 ust 1 pkt 15 ustawy o cudzoziemcach, a więc:

- przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz
- podjęły współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi oraz zerwały kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych związanych z handlem ludźmi (art. 87 ust. 2 pkt. 1 ustawy; dotychczas osoby te miały możliwość podjęcia pracy na podstawie zezwolenia wydanego przez wojewodę).

Celem pozostałych zmian (dotyczące sfery zatrudniania cudzoziemców) było przede wszystkim uporządkowanie brzmienia niektórych przepisów, tak, by ułatwić ich stosowanie w praktyce.

Rozporządzenie z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest do-

puszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2011 r. Nr. 155, poz. 919) weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. 28 lipca 2011r. Nowe regulacje nie zmieniły istoty dotychczas funkcjonujących przepisów – obywatele Białorusi, Gruzji, Mołdowy, Rosji i Ukrainy nadal mogą wykonywać pracę bez zezwolenia na pracę przez okres 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, jeżeli przed podjęciem tej pracy powiatowy urząd pracy zarejestrował pisemne oświadczenie podmiotu powierzającego wykonywanie pracy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy temu cudzoziemcowi, jednak wprowadziły szereg nowych elementów, jakie powinny znaleźć się w oświadczeniu o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca rejestrowanym przez powiatowe urzędy pracy.

Celem wprowadzenia zmian było zmniejszenie skali nadużyć, w tym związanych z:

- wymogiem uzupełnienia oświadczenia o informacje takie, jak:
 - wartość wynagrodzenia brutto za pracę przysługującą cudzoziemcowi,
 - szczegóły związane z pracą, jaka ma być powierzona (nazwę zawodu, datę rozpoczęcia i okres wykonywania pracy oraz rodzaj umowy stanowiącej podstawę wykonywania pracy),

Rozporządzenie nakłada na pracodawcę wymóg umieszczenia w rozporządzeniu dokładnej daty rozpoczęcia i zakończenia pracy wykonywanej przez cudzoziemca. Osoba rejestrująca oświadczenie powinna także okazać dokumenty potwierdzające tożsamość lub też prowadzenie działalności gospodarczej i rolniczej. Ważną zmianą jest także wprowadzenie wymogu zawierania z cudzoziemcem umowy, na podstawie której wykonywana jest praca, w formie pisemnej.

- zwiększeniem dostępu do szerszej informacji odnośnie charakterystyki wykonywanej pracy jak i danych pracodawcy co, zgodnie z założeniami będzie miało pozytywne skutki dla cudzoziemca (np. informacja dot. wynagrodzenia oraz pisemna umowa stanowi lepszą podstawę dla dochodzenia roszczeń w przypadku niedotrzymania warunków umowy).

Ponadto, ww. działania przyczynić się miały do zwiększenia skuteczności działań organów kontrolnych.

Istotną zmianą, jaką wprowadza nowe rozporządzenie, jest wyraźne ograniczenie możliwości wykonywania pracy w oparciu o oświadczenie pracodawcy rejestrowane w powiatowym urzędzie pracy do 6 miesięcy – dotychczas § 2 pkt 27 a rozporządzenia z dnia 30 sierpnia 2006 r. *w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę* umożliwiał wykonywanie pracy na podstawie oświadczenia cudzoziemcom z 5 państw: Białorusi, Gruzji, Mołdowy, Rosji i Ukrainy

przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie tylko na podstawie wizy, ale również na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego w związku z wykonywaniem innej pracy niż będąca przedmiotem oświadczenia, w okresie ważności ww. zezwolenia, a więc również przez okres przekraczający 6 miesięcy. Rezygnacja z takiego rozwiązania ma przede wszystkim na celu zapewnienie, by uproszczona procedura dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy dotyczyła migracji zarobkowych o charakterze krótkookresowym i cyrkulacyjnym, uwzględniono także trudności w rzeczywistej weryfikacji tytułu pobytowego przez organy rejestrujące oświadczenie.

W dniu 20 grudnia 2011 roku Rada Ministrów przyjęła założenia do ustawy regulującej zagadnienie sankcji dla podmiotów zatrudniających cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski, której przygotowanie związane było z koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2009/52/WE z dnia 16 czerwca 2009 roku przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (tzw. dyrektywy sankcyjnej, OJ L 168/24 30.06.2009).

Natomiast w dniu 20 lipca 2011 roku pierwszy dokument strategiczny w zakresie migracji pt.: „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” został przyjęty na posiedzeniu międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji. Zespół jest ciałem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, a w jego skład wchodzi wysokiej rangi reprezentanci instytucji publicznych właściwych w zakresie migracji. Dokument ten został przesłany do Prezesa Rady Ministrów i oczekuje na akceptację Rady Ministrów. Należy zaznaczyć, iż wpływ ww. materiału na politykę państwa w zakresie migracji był niekwestionowalny, gdyż wiele rekomendacji w nim zawartych zostało zawartych w projekcie założeń do ustawy o cudzoziemcach.

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

Założenia do projektu ustawy o cudzoziemcach przewidują transponowanie do polskiego prawa krajowego dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. UE L 155 z 18.6.2009, str. 17–29).

W założeniach do projektu ustawy o cudzoziemcach przewidziano także szereg przepisów odnoszących się do studentów, wprowadzających z punktu widzenia zainteresowanych cudzoziemców rozwiązania korzystniejsze niż przewidziane w wyżej wymienionej dyrektywie, na co pozwala art. 4 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/114/WE. W pro-

jekcie przewidziano udzielanie zezwolenia na pobyt czasowy w celu odbycia studiów na okres 1 roku oraz dodatkowych 3 miesięcy. W sytuacji, kiedy podstawa ubiegania się o w/w zezwolenie będzie uzasadniała zamieszkiwanie cudzoziemca na terytorium Polski przez okres krótszy niż 1 rok, wówczas zezwolenie na pobyt czasowy będzie udzielane na okres trwania roku akademickiego lub studiów oraz dodatkowych 3 miesięcy. Ponadto wprowadzono ułatwienia dla cudzoziemców kontynuujących w Polsce studia na drugim lub kolejnym roku, gdyż tej grupie zezwolenie na pobyt czasowy będzie mogło zostać udzielone na okres 2 lat.

Projektodawca odszedł także od zapisu zgodnie z którym wojewoda był zobowiązany odmówić cudzoziemcowi udzielenia kolejnego zezwolenia pobytowego w przypadku, gdy nie zaliczył on roku studiów i nie uzyskał warunkowego wpisu na następny rok lub semestr studiów, na rzecz rozwiązania o charakterze fakultatywnym. Powyższe rozwiązanie pozwoli na elastyczniejsze podejście do pobytu studentów z państw trzecich w Polsce.

Ponadto w celu eliminacji nadużyć ze strony cudzoziemców nałożono na wojewodę obowiązek informowania jednostki prowadzącej studia o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy oraz obowiązek informowania wojewody przez jednostkę prowadzącą studia o wykreśleniu cudzoziemca z listy studentów, a także o niezaliczeniu roku studiów i niezyskaniu warunkowego wpisu na kolejny rok lub semestr studiów. Wprowadzono również możliwość udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy na okres 1 roku dla cudzoziemców, którzy są absolwentami polskich uczelni, którzy będą poszukiwali w Polsce pracy. Powyższe rozwiązanie nie było przewidziane w dotychczas obowiązujących przepisach prawa.

Projektowane przepisy prawa uwzględniają także regulacje dyrektywy Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz. Urz. UE L 289 z 3.11.2005, str. 15-22).

Projektowane przepisy na zasadach analogicznych do obowiązujących przepisów ustawy o cudzoziemcach przewidują udzielanie zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych.

Zgodnie z projektowanymi przepisami projekty badawcze będą mogły być realizowane jedynie przez jednostki naukowe zatwierdzone przez ministra do spraw nauki. Zasadniczej zmianie ulegnie jednak procedura zatwierdzania przez ministra właściwego do spraw nauki instytucji badawczej. Dotychczasowe obowiązujące przepisy przewidywały, iż placówka naukowa mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miała możliwość zawarcia z naukowcem umowy o przyjęciu w celu realiza-

cji projektu badawczego, tylko w przypadku zatwierdzenia ww. placówki przez ministra właściwego do spraw nauki. Decyzję w sprawie zatwierdzenia wydawał minister właściwy do spraw nauki na wniosek placówki naukowej na okres 5 lat. W szczególności uzasadnionych przypadkach decyzja mogła być wydana na okres krótszy niż 5 lat.

Placówka naukowa była obowiązana złożyć szczegółowy wniosek o zatwierdzenie, do którego zobowiązana była dołączyć dowód prowadzenia badań naukowych, którym w szczególności mogło być sprawozdanie z działalności za poprzedni rok obrotowy, zawierające informacje o prowadzeniu badań naukowych przez tę placówkę.

Dotychczas obowiązujące przepisy przewidywały również procedurę przedłużania zatwierdzenia placówki naukowej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami aktualna lista zatwierdzonych jednostek naukowych miała być publikowana w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw nauki.

Projekt założeń przewiduje, iż jednostka naukowa mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie miała możliwość zawarcia z naukowcem umowy o przyjęciu w celu realizacji projektu badawczego, tylko w przypadku, gdy będzie zamieszczona w wykazie jednostek, którym przyznane zostały dotacje na działalność statutową, ogłaszanym corocznie w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw nauki, a także w przypadku gdy nie upłynął okres 5 lat od daty ostatniego zamieszczenia jej w takim wykazie, chyba że w tym okresie zaprzestała realizacji zadań związanych z prowadzeniem w sposób ciągły badań naukowych lub prac rozwojowych.

Proponowane rozwiązanie znacznie usprawni procedurę zatwierdzania jednostki naukowej a tym samym usprawni procedurę legalizacji pobytu naukowców z państw trzecich w Polsce w trybie przewidzianym przez dyrektywę Rady nr 2005/71/WE.

W odniesieniu do przyjmowania studentów oraz naukowców w Polsce dodatkowe kwestie zostały rozstrzygnięte w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 roku w sprawie nostryfikacji dyplomów ukończenia studiów wyższych uzyskanych za granicą.

W ramach polskiej prezydencji kontynuowano prace nad projektem dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa. Projekt dyrektywy ws. ICT (*Intra-Corporate Transferees*) określa przejrzystą i uproszczoną procedurę przyjmowania pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa, obejmującą jednolity wniosek prowadzący do uzyskania jednego dokumentu łączącego zezwolenie na pobyt i na pracę. Projekt przewiduje ułatwienie mobilności pomiędzy państwami członkowskimi, jak również preferencyjne zasady łączenia rodzin. Jej ce-

lem jest lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich przedsiębiorstw wielonarodowym, a jednocześnie sprzyjanie rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy i przepływowi inwestycji w całej UE.

1(c) Zapobieganie drenażowi mózgów

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

Program Sztokholmski

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

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

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

Projekt dokumentu „Polityka migracyjna Polska – stan obecny i postulowane działania” przyjęty na posiedzeniu międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji w dniu 20 lipca 2011 roku postuluje wprowadzenie skutecznego systemu monitorowania potrzeb oraz braków na rynku pracy w przyszłości.

Podstawowe dane w roku 2011*

Zezwolenia na pobyt wydane po raz pierwszy, wg przesłanek wydania					
	Ogółem	Przesłanki rodzinne	Przesłanki edukacyjne	Przesłanki zarobkowe	Inne przesłanki
Pierwsze zezwolenia	31062	6893	5100	15438	3631
Stopa bezrobocia obywateli państw trzecich rezydujących na terytorium Polski w stosunku do stopy bezrobocia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej					
Stopa bezrobocia %	b.d.				

* Dane odnoszą się do wszystkich rodzajów pozwoleń wydanych na czas oznaczony w roku 2011.

2. | Łączenie rodzin**Europejski Pakt o Imigracji i Azylu***l(d) Lepiej uregulowana migracja członków rodziny*

Założenia do projektu ustawy o cudzoziemcach odnoszą się również do dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z dnia 03.10.2003r. str. 12-18), jednak przepisy dotyczące zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną pozostają w niezmiennym kształcie w stosunku do obecnie obowiązujących regulacji prawnych zgodnych z normami UE.

Ponadto, przygotowana w roku 2011 ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 roku zmieniająca ustawę o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin wprowadza m.in. zapis o przyznaniu prawa pobytu cudzoziemcowi – rodzicowi dziecka, który był pracownikiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale nie zachował prawa pobytu, jeżeli dziecko to przebywa i uczy się lub studiuje na terytorium Polski. Prawo pobytu przysługuje do czasu osiągnięcia przez dziecko pełnoletności.

Program Sztokholmski*z(b) Dyrektywa dotycząca łączenia rodzin, znaczenie działań integracyjnych*

Nie dotyczy.

3. | Inne formy migracji legalnych

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

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

Konieczność intensyfikacji procesu współpracy z innymi państwami w zakresie wymiany informacji nt. migracji i azylu była wielokrotnie zaznaczana w projekcie dokumentu strategicznego dotyczącego polskiej polityki migracyjnej („Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”). Powyższy postulat znalazł się także w założeniach do nowej ustawy o cudzoziemcach, których projekt został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 sierpnia 2011 roku.

W czasie polskiej prezydencji w Radzie UE przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Głównego Urzędu Statystycznego, Straży Granicznej oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych uczestniczyli w wielu spotkaniach unijnych komitetów i grup roboczych w zakresie azylu, legalizacji pobytu, wydawania wiz itd. W celu efektywnego przekazywania informacji wykorzystywane były istniejące mechanizmy wymiany informacji w ramach: Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM), mechanizmu wymiany informacji (MIM), Międzynarodowego Ośrodka Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD), Eurostatu oraz Rady grupy roboczej państw Morza Bałtyckiego. Ponadto organizowane były dwu- i wielostronne spotkania przedstawicieli krajowych urzędów właściwych w dziedzinie migracji i azylu.

W dniach 24-25 listopada 2011 roku miało miejsce coroczne spotkanie grupy roboczej ds. statystyk migracyjnych, tzw. Grupy Warszawskiej Eurostatu (Europejskiego Urzędu Statystycznego) oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC). Na spotkaniu omawiano m.in. zagadnienie dostępności, jakości oraz porównywalności danych statystycznych wg rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 roku w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej. Jednym ze współorganizatorów spotkania tzw. Grupy Warszawskiej był również polski punkt kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej.

W roku 2011 w oparciu o tzw. „Daily Statistics Reports/Monthly Statistics Reports System“ (System DSR/MSR) Straż Graniczna z Polski, Węgier oraz Słowacji z jednej strony oraz Ukrainy z drugiej dokonywała systematycznej wymiany danych statystycznych dotyczących liczby prób nielegalnego przekroczenia granicy państwowej, readmisji oraz przemytu. Przygotowywane były również analizy ryzyka nielegalną migracją na zewnętrznych odcinkach granicy.

W ramach przygotowań do organizacji w Polsce i na Ukrainie mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012, Straż Graniczna Polski wraz z Państwową Służbą Graniczną Ukrainy przeprowadzała wiele spotkań eksperckich poświęconych właśnie wymianie informacji nt. nielegalnej migracji. Również w zakresie działalności analitycznej ustanowiono ścisłą współpracę z Ukrainą. W wyniku współpracy powstał „Wspólny raport analityczny na temat oceny zagrożeń i ryzyka w ramach przygotowania i przeprowadzenia Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 roku”.

Ponadto, Główny Urząd Statystyczny w ciągu roku 2011 organizował wiele szkoleń i warsztatów, których tematyka powiązana była z zagadnieniem trudności w uzyskaniu oraz przetwarzaniu danych z zakresu migracji oraz azylu, m.in. w Gruzji oraz Azerbejdżanie. Między 18 a 19 sierpnia 2011 roku w Krakowie miała miejsce międzynarodowa konferencja „ISI Satellite Conference on Improving Statistical Systems Worldwide – Building Capacity”, w której uczestniczyli eksperci z wielu dziedzin oraz instytucji – wśród nich statystycy oraz specjaliści z dziedzin pokrewnych, i dzielili się swoim doświadczeniem z zakresu ewolucji polityk migracyjnych w kontekście poprawy jakości statystyk w krajach rozwijających się.

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

Przyjęty na posiedzeniu międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji w dniu 20 lipca 2011 roku dokument strategiczny „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przewiduje możliwość organizacji m.in. kampanii informacyjnych w państwach pochodzenia grup migrantów najczęściej przybywających do Polski dotyczących warunków oraz zasad wjazdu i pobytu w Polsce, zapewniających bogaty katalog wiadomości na temat legalnej migracji w Polsce.

Dodatkowo podjęto się również działań mających na celu ostrzeżenie przed zjawiskiem handlu ludźmi migrantów (również obywateli Polski) podróżujących do innych państw członkowskich UE (np. do Włoch) lub też przybywających na terytorium Polsce w celu poszukiwania pracy (stosowne ulotki, informacje na stronach internetowych, reklamy oraz plakaty w czasopiśmie specjalistycznych były publikowane).

We wrześniu 2011 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zakończyło rozpoczęty w 2008 r. projekt 1.10 *Szkolenia dla kadry publicznych służb zatrudnienia* realizowany w ramach działania 1.1. Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy, priorytetu I. *Zatrudnianie i integracja społeczna*, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Szkolenie obejmowało 4 moduły, z których jeden dotyczył polskiej polityki migracyjnej. Głównym celem wskazanego projektu było podniesienie efektywności systemu publicznych służb zatrudnienia w sytuacjach związanych z migracją.

W 2011 r., nakładem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przy współpracy merytorycznej z innymi instytucjami, opracowano i wydano ulotkę informacyjną (w 5 językach) dla obywateli Białorusi, Gruzji, Mołdowy, Rosji i Ukrainy nt. uproszczonej procedury dostępu do rynku pracy.

W roku 2011 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uczestniczyło w projekcie „Wsparcie reintegracji powracających gruzińskich migrantów oraz w zakresie stosowania porozumienia o readmisji między UE-Gruzją” realizowanego w ramach Partnerstwa na Rzecz Mobilności UE-Gruzja. Ministerstwo uczestniczyło w komponencie projektu dotyczącym informowania potencjalnych migrantów o możliwości legalnej migracji zarobkowej do krajów UE. Głównym celem tych działań, zaplanowanych w różnych regionach Gruzji, jest stworzenie instytucjonalnej sieci wymiany informacji na temat możliwości legalnej migracji do UE w oparciu o różnych działających lokalnie aktorów, którzy mogą odegrać istotną rolę w procesie przygotowania potencjalnego migranta do wyjazdu zarobkowego.

Program Sztokholmski

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

4. | Integracja

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

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

W przyjętych przez Radę Ministrów założeniach do nowej ustawy o cudzoziemcach przewidziano wprowadzenie wymogu znajomości języka polskiego na poziomie podstawowym w przypadku ubiegania się o zezwolenie na pobyt na czas nieoznaczony. Cudzoziemiec ubiegający się o zezwolenie na pobyt stały oraz o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich będzie musiał wykazać się znajomością języka polskiego na poziomie przynajmniej komunikatywnym, która zostanie potwierdzona urzędowo. Składanie wniosków o pobyt stały oraz o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE musi być wykonane osobiście z uwagi na pobranie danych biometrycznych. Postulat dotyczący znaczenia znajomości języka polskiego dla integracji imigrantów był wcześniej wskazany w dokumencie strategicznym „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”

(dokument został zaakceptowany w dniu 20 lipca 2011 roku na posiedzeniu międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji).

W roku 2011 swoje prace nad przygotowaniem polskiej polityki integracyjnej – planu działań w celu wdrożenia w życie rekomendacji przyjętych we wspomnianym dokumencie strategicznym – wznowiła Grupa robocza ds. integracji przy Międzyresortowym Zespole ds. Migracji, której przewodniczy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Ponadto, realizowano wiele programów współfinansowanych ze środków unijnych, których celem było umożliwienie beneficjentom pełniejszej integracji w społeczeństwie (włączając w to wykorzystywanie doradztwa) oraz wsparcie ich integracji na krajowym rynku pracy poprzez organizowanie specjalistycznych szkoleń dla cudzoziemców z zakresu umiejętności językowych przydatnych w danym zawodzie. Prowadzono także kursy zawodowe i doszkalające, szkolenia obejmujące m.in. doradztwo zawodowe, pomoc psychologiczną, naukę języka polskiego (w tym kursy na odległość adresowane do studentów przed ich przyjazdem na terytorium Polski), kursy na temat polskiej kultury i historii, a także pomoc prawną i wyjazdy integracyjne.

W dniach 10 i 11 października 2011 roku w Lublinie odbyła się międzynarodowa konferencja pt. „Wspólna Polityka Integracji: zapobieganie wykluczeniu imigrantów w UE”. Cel, jaki wyznaczili sobie organizatorzy tego międzynarodowego spotkania, to silniejsze włączenie krajowych organizacji i instytucji zaangażowanych w integrację imigrantów w dyskusję na szczeblu europejskim.

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

W roku 2011 do najważniejszych inicjatyw w zakresie migracji oraz integracji, które realizowane były tak na forum krajowym, regionalnych czy też lokalnym, zaliczyć należy:

- kontynuowanie prac w ramach Krajowej Platformy na rzecz Współpracy zorganizowanej przez IOM w Warszawie przy współpracy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Platforma służy jako mechanizm konsultacyjny, który ułatwia rozwój, wdrażanie oraz ocenę strategii integracyjnej i działań podejmowanych w tym zakresie. Do udziału w działaniach platformy zaproszono decydentów politycznych (przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej różnego szczebla), praktyków (przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców, organizacji społecznych, kulturowych i religijnych, mediów, organizacji pozarządowych) oraz organizacji migranckich;

- powołanie do życia zespołu ekspertów ds. monitorowania postępów w polityce integracji, którego pracom przewodzi Caritas Polska. Głównym zadaniem grupy jest wymiana informacji oraz dobrych praktyk pomiędzy blisko 30 różnymi podmiotami wdrażającymi w życie założenia polityki integracyjnej (przedstawiciele władz lokalnych, organizacje pozarządowe, przedstawiciele stowarzyszeń migrantów oraz eksperci akademicki zajmujący się problematyką migracji oraz integracji cudzoziemców);
- inicjowanie w ramach Polskiego Forum Integracji prac forum współpracy w zakresie migracji, m.in. poprzez organizowanie serii seminariów, spotkań ekspertów oraz osób doświadczonych w tym zakresie na terytorium Polski oraz innych państw członkowskich UE;
- funkcjonowanie w Urzędzie m. st. Warszawy Forum dla Cudzoziemców, które stanowi przykład platformy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz przedstawicielami organizacji migranckich w Polsce ukierunkowanej na wspieranie poprawy systemu pomocy cudzoziemcom w województwie mazowieckim;
- dalszą współpracę Interdyscyplinarnego Zespołu dla Cudzoziemców w Lublinie, w którego skład wchodzi wiele lokalnych instytucji oraz organizacji pozarządowych. Podstawowym zadaniem ww. zespołu jest wzmocnienie efektywności przepływu informacji pomiędzy decydentami publicznymi, tak aby można było zapewnić profesjonalną pomoc cudzoziemcom poszukującym ochrony międzynarodowej oraz będących już beneficjentami ww. ochrony i przebywającym na terytorium Lublina;
- działalność Regionalnej Sieci Wspierania Imigrantów w Lublinie, która integruje podmioty oraz osoby zaangażowane w integrację cudzoziemców w regionie Lublina. Częścią ww. programu są regularne, cokuwartalne spotkania robocze dla członków Sieci. Przygotowywane oraz publikowane drogą mailową oraz poprzez newsletter są także informacje nt. m.in. ewolucji systemu prawnego oraz sytuacji cudzoziemców w regionie Lublina.

Polska aktywnie uczestniczyła również w spotkaniach Europejskiego Forum Integracji oraz korzystała z możliwości wymiany informacji poprzez europejską stronę internetową na rzecz integracji (przekazano informacje dotyczące: dobrych praktyk w zakresie wprowadzenia do szkół językowych oraz kulturowych mediatorów dla dzieci cudzoziemskich, powołania Forum dla Cudzoziemców oraz Centrum Komunikacji Społecznej, które zlokalizowane zostały zarówno w Wydziale ds. Cudzoziemców w Urzędzie m. st. Warszawy oraz w jednej z organizacji pozarządowej, funkcjonowania Krajowej Platformy na rzecz Współpracy, Międzykulturalnego Centrum

Doradztwa Zawodowego dla Cudzoziemców, Ośrodka Samopomocy Uchodźcom z Czeczenii, którzy mieszkają w Polsce oraz pilotażowego Warszawskiego Centrum Wielokulturowego).

Program Sztokholmski

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

Przygotowano plan działań oraz konieczne zmiany legislacyjne dotyczące wdrożenia w życie założeń krajowej polityki integracyjnej we wszystkich dziedzinach polityki państwa. Przyjęto również harmonogram prac.

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

W toku 2011 roku kontynuowano proces przygotowywania nowelizacji obowiązującego w Polsce prawa, prowadzono także liczne konsultacje społeczne. Powyższe miało miejsce głównie w związku z przygotowaniem założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach (ostatecznie przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 roku) oraz dokumentu strategicznego nt. polskiej polityki migracyjnej pt.; „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” (przyjętej na posiedzeniu międzyresortowego Zespołu ds. Migracji w dniu 20 lipca 2011 roku).

Jednocześnie, zespół ekspertów ds. monitorowania postępów w polityce integracyjnej, którego pracom przewodniczy Caritas Polska, aktywnie współpracował z grupą roboczą ds. integracji oraz wsparł prace Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie wsparcia krajowej polityki integracyjnej, której podstawy powstały w ciągu roku.

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

W związku z zarządzaniem unijnymi funduszami zrealizowano wiele projektów, których celem była poprawa i wzmocnienie dialogu międzykulturowego pomiędzy społeczeństwem państwa przyjmującego a cudzoziemcami. Inicjatywy te obejmowały m.in. kampanie podnoszące świadomość społeczną adresowane do mieszkańców wschodniej części Polski, organizowanie wydarzeń ukierunkowanych na promocję wietnamskiej kultury wśród obywateli Polski, powoływanie do życia klubów dyskusyjnych oraz spotkań kulinarnych, przygotowywanie obchodów Dni Migranta oraz Dni Uchodźcy, wykłady, wystawy, pokazy filmów, stworzenie publikacji poświęconej wielu aspektom migracji przygotowywanej przez cudzoziemców oraz obywateli

Polski. Wśród działań wskazać należy również na szkolenia z zakresu międzykulturowości dla pracowników służby zdrowia, służb mundurowych (Straży Granicznej, Policji i Straży Miejskiej), urzędników władz samorządowych, nauczycieli, rodziców polskich dzieci uczęszczających do szkół przyjmujących cudzoziemców, jak również zatrudniających wielokulturowych mediatorów wspomagających powstanie oraz utrzymanie więzi pomiędzy nauczycielami, pracownikami szkoły oraz rodzicami dzieci, a także szkolenia dotyczące problemu braku tolerancji oraz dialogu międzykulturowego skierowane do placówek szkolnych. Przykładem zastosowania powyżej wskazanych działań może być projekt zrealizowany przez Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu w Lublinie „Bo byłem przybyszem...”.

Ponadto, w ramach Krajowej Platformy na rzecz Współpracy koordynowanej przez m.in. IOM w Warszawie zorganizowano warsztaty nt. aktywnej roli cudzoziemców w społeczeństwie obywatelskim. Głównym celem spotkania była promocja uczestnictwa cudzoziemców w życiu codziennym kraju przyjmującego oraz interakcji z jego społeczeństwem.

NIELEGALNA MIGRACJA I POWROTY

5. | Nielegalna imigracja

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

II(a) indywidualna regularyzacja

W dniu 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 191, poz. 1133). Art. 1 – 13 w/w ustawy zawierają regulacje o charakterze abolicyjnym, które mają umożliwić zalegalizowanie pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcom przebywających w Polsce nielegalnie. Wniosek o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie abolicyjnym należy złożyć od 1 stycznia 2012 roku do dnia 2 lipca 2012 roku u wojewody właściwego pod względem miejsca pobytu cudzoziemca.

Możliwość zalegalizowania pobytu w Polsce będą mieli następujący cudzoziemcy przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

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

Wydanie decyzji pozytywnej w sprawie o zalegalizowanie pobytu cudzoziemca związane jest z wydaniem zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony ważnego na okres 2 lat. W ciągu tego okresu cudzoziemiec będzie mógł podjąć pracę na terytorium Polski bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę (w oparciu o umowę o pracę).

Potrzeba przeprowadzenia kolejnej akcji abolicyjnej wynikała z oczekiwań społecznych wyrażanych m.in. przez środowiska imigrantów, organizacje pozarządowe oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Odnosząc się do wstępnych analiz ekspertów, stwierdzili oni, iż wpływ wprowadzenia w Polsce przepisów abolicyjnych na inne kraje członkowskie UE będzie znikomy.

Należy wskazać, że podstawową grupą docelową programu regularyzacyjnego są cudzoziemcy, którzy przebywali na terytorium Polski przed długi okres, mają silne więzy rodzinne oraz ekonomiczne z Polską, a także nie uregulowali dotychczas swojego pobytu w kraju na podstawie poprzednich programów regularyzacyjnych. Powyższe miało miejsce w związku z niespełnieniem warunków poprzednich programów regularyzacyjnych.

W oparciu o mechanizm wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi UE w zakresie migracji i azylu (art.2 pkt 2 decyzji Rady 2006/688/WE) Polska w listopadzie 2011 roku przedstawiła podstawowe założenia ww. programu regularyzacyjnego.

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

W Polsce system w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej migracji jest uregulowany w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach, ustawie z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej oraz wielu innych aktów wyko-

nawczych (m.in. rozporządzeń), wydawanych w głównej mierze przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Spraw Zagranicznych. Jest on również oparty na czteropoziomowym systemie zarządzania bezpieczeństwem zewnętrznych odcinków granicy Unii.

Rola Straży Granicznej w przeciwdziałaniu nielegalnej migracji wynika również z dokumentu pt.: „Koncepcja funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015”, która przekształca ww. formację w nowoczesną służbę migracyjną oraz graniczną.

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

Straż Graniczna w Polsce kontynuuje politykę wspierania powrotów w postaci dobrowolnych powrotów cudzoziemców do krajów ich pochodzenia jako alternatywy dla powrotu przymusowego. Wspomagane dobrowolne powroty cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski były realizowane na bazie Porozumienia z dnia 12 lipca 2005 roku między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM) w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz na podstawie projektów przygotowanych przez IOM i współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów i budżetu państwa.

W dniu 21 października 2011 roku w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE Straż Graniczna przygotowała wspólny raport dotyczący „Aktualnych praktyk w zakresie organizowania wspomaganych dobrowolnych powrotów cudzoziemców”. Został on przedstawiony w dniu 26 października 2011 roku na posiedzeniu grupy roboczej Rady UE integracja, migracja i wydalenia (komponent wydalenia).

W roku 2011 Polska uczestniczyła również we wspólnych lotach czarterowych na podstawie decyzji Rady nr 2004/573/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wspólnych lotów w celu wydalenia z terytorium dwóch lub więcej Państw Członkowskich, obywateli państw trzecich, którzy podlegają indywidualnemu nakazowi wydalenia (Dz. Urz. UE L 261 z 2004, Nr 608, str. 28). W przeprowadzaniu tych działań mają zastosowanie wspólne wytyczne dotyczące zasad bezpieczeństwa dla wydażeń czarterowych drogą powietrzną, które są zawarte w załączniku ww. Decyzji Rady.

Wzorem lat ubiegłych, kontynuowano także współpracę z państwami UE (głównie z Austrią, Niemcami oraz Francją) oraz Agencją Frontex w zakresie organizowania wspólnych operacji powrotowych.

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

W toku 2011 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej koordynowało prace nad projektem ustawy o sankcjach dla podmiotów zatrudniających obywateli państw trzecich przebywających wbrew przepisom oraz o zmianie niektórych innych ustaw, implementującej dyrektywę 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku (tzw. dyrektywa sankcyjna, Dz.U. z dnia 30 czerwca 2009 roku Nr 168, poz. 24). Proponowane rozwiązania nakładają na pracodawców obowiązek sprawdzania statusu pobytowego cudzoziemców przed zatrudnieniem i przechowywania kopii ważnego dokumentu pobytowego, proponują objęcie sankcjami (administracyjnymi, finansowymi lub karnymi) osób prawnych za uchybienia związane z nielegalnym zatrudnieniem cudzoziemców, a także objęcie – w określonych przypadkach – współodpowiedzialnością finansową głównego wykonawcy i innych podwykonawców. Projekt założeń proponuje również rozszerzenie katalogu zadań i kompetencji administracyjnych Straży Granicznej oraz Państwowej Inspekcji Pracy, m.in. w zakresie zwalczania ww. przestępstw i umożliwienie stosowania kontroli operacyjnej i zakupu kontrolowanego.

Założenia do nowej ustawy zostały zaakceptowane przez Radę Ministrów w dniu 12 kwietnia 2011 roku, a końcowa wersja dokumentu powstała w dniu 8 września 2011 roku i została zaakceptowana przez Radę Ministrów w dniu 20 grudnia 2011 roku. Projekt ustawy wszedł w życie na początku 2012 roku⁸⁵.

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

W związku z obowiązkiem implementacji do polskiego porządku prawnego tzw. dyrektywy powrotowej, przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 roku założenia do projektu nowej ustawy o cudzoziemcach przewidujące m.in. zastąpienie decyzji o wydaleniu cudzoziemca oraz zobowiązującej do opuszczenia terytorium Polski jedną decyzją o zobowiązaniu do powrotu.

⁸⁵ Projekt ustawy został ostatecznie przyjęty przez polski Parlament w dniu 15 czerwca 2012 roku. Ustawa o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej została podpisana 29 czerwca 2012 roku przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i opublikowana 6 lipca 2012 roku (Dz. U. 2012, poz. 769). Ustawa wchodzi w życie w dniu 21 lipca 2012 roku.

Program Sztokholmski

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

W Polsce Urząd do Spraw Cudzoziemców (poprzez Wydział ds. Informacji o Krajach Pochodzenia) oraz Straż Graniczna korzystają z wielu narzędzi w celu gromadzenia informacji na temat szlaków migracyjnych, przepływów migrantów oraz zagrożeń związanych z nielegalną imigracją, włączając w to regularną wymianę informacji z Agencją Frontex oraz innymi państwami członkowskimi za pośrednictwem sieci ICONet. Ostatni z elementów jest głównie wykorzystywany przez Straż Graniczną.

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

Informacje uzyskiwane w ten sposób stanowią uzupełnienie danych wymienianych w ramach FRAN poprzez sieć ICONet, ponieważ główny obszar zainteresowania Agencji Frontex stanowi granica zewnętrzna UE.

Straż Graniczna, na poziomie krajowym, podjęła również szereg działań zakładających ujednoczenie statystyk oraz systemu przepływu danych z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Należą do nich m.in.:

- **Platforma Wymiany Informacji**, tj. system gromadzący statystyki dotyczące zatrzymań za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom oraz nielegalnego pobytu i nielegalnej pracy. Narzędzie to pozwala na bieżące monitorowanie sytuacji w zakresie nielegalnej migracji, a informacje przetwarzane w ramach platformy przekazywane są do Eurostatu oraz Agencji Frontex poprzez ICONet;
- **mapa cudzoziemców**, będąca zbiorem informacji dotyczących miejsca, charakteru oraz form pobytu cudzoziemców z uwzględnieniem szacunkowej liczby cudzoziemców oraz obywatelstwa najliczniejszych grup. Jest ona aktualizowana w systemie półrocznym na podstawie danych statystycznych gromadzonych przez po-

szczególne oddziały Straży Granicznej, jak również danych udostępnionych przez instytucje administracji rządowej i samorządowej;

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

- **działalność oficera łącznikowego Straży Granicznej przy urzędzie wojewódzkim**, która opiera się na utrzymywaniu cyklicznych kontaktów z przedstawicielami komórek w urzędach wojewódzkich odpowiedzialnymi za przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków cudzoziemców w sprawach o zezwolenia na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Oficer łącznikowy analizuje akta cudzoziemców oraz we współpracy z pracownikami urzędów wojewódzkich typuje przypadki mogące świadczyć o nadużyciach procedury pobytowej przez cudzoziemców.

Straż Graniczna rozwijała tzw. Wspólny Model Zintegrowanej Analizy Ryzyka (CIRAM) i m.in. na tej podstawie przygotowuje analizy dotyczące ryzyka migracyjnego. Ponadto, wykorzystując współpracę państw członkowskich UE oraz FRAN Frontex zostały przygotowane dwa rodzaje wspólnych raportów dotyczące analizy ryzyka migracyjnego: dwumiesięczne raporty dotyczące zjawiska nielegalnej migracji i bezpieczeństwa granic, a także ekspercka analiza ryzyka (tzw. tailored-risk analysis).

W roku 2011 kontynuowano wdrażanie systemu wymiany informacji wizowej (VIS), i jednocześnie wiele urzędów konsularnych w polskich placówkach konsularnych zostało wyposażonych w system wiza-konsul (tzw. e-konsulat).

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

Na koniec 2011 roku w systemie ochrony granicy państwowej działało 98 placówek Straży Granicznej, a ruch graniczny odbywał się w 69 przejściach granicznych, w tym: 17 drogowych, 14 kolejowych, 18 morskich, 1 rzeczny i 19 lotniczych. Na granicy z Rosją działało 7 przejść, z Białorusią – 13, z Ukrainą – 12, na morskiej – 18 i na lotniczej – 19.

W roku 2011 kontynuowano proces ulepszania sieci punktów kontroli granicznej, w wyniku którego Straż Graniczna zakupiła 197 sztuk stacjonarnych skanerów odcisków palców Morpho Top firmy SAGEM (na potrzeby wdrożenia Visa Information System). Zakup ten dokonany był ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

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

W 2011 roku swoją działalność kontynuowali oficerowie łącznikowi Straży Granicznej m.in. w Moskwie oraz Kijowie.

Oficer Łącznikowy Straży Granicznej w Moskwie wykonywał bieżące zadania na rzecz Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz innych komórek organizacyjnych Straży Granicznej. Ponadto pośredniczył w licznych czynnościach związanych z realizacją postanowień Umowy o readmisji (przekazywanie wniosków o readmisję, informacji o przekazaniu osób, uzyskiwanie dokumentów podróży i/lub potwierdzenia tożsamości w ambasadach Kamerunu, Somalii, Sierra Leone, Burundi i Gwinei Bissau).

Oficer Łącznikowy Straży Granicznej w Kijowie wykonywał bieżące zadania na rzecz jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, a większość z nich dotyczyła zapytań w związku z prowadzonymi czynnościami w sprawach wyłudzeń wiz w polskich jednostkach konsularnych na Ukrainie oraz informacji o zdarzeniach na granicy ukraińsko – polskiej oraz sytuacji migracyjnej na Ukrainie. Ponadto uczestniczył w pracach grupy ekspertów nad *wspólnym raportem analitycznym dotyczącym zagrożeń na wspólnym odcinku granicy państwowej pod kątem przygotowań do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012*. Brał również udział we wspólnej operacji pod kryptonimem „AKKERMAN” (misja EUBAM) z udziałem przedstawicieli organów ochrony porządku prawnego Ukrainy, Mołdowy, Agencji FRONTEX, EUROPOL-u, MSW Ukrainy – Krajowego Biura INTERPOL-u, i przedstawiciel policji włoskiej.

Straż Graniczna współpracowała ponadto z oficerami łącznikowymi innych państw, w tym przede wszystkim: Niemiec, Ukrainy, Niderlandów, Wielkiej Brytanii, USA, Słowacji, Rosji, Hiszpanii, Rumunii oraz Bułgarii.

Podstawowe statystyki

Obywatele państw trzecich, którzy zalegalizowali swój pobyt w kraju w oparciu o akcję regularyzacyjną	
Liczba obywateli państw trzecich, którzy zalegalizowali swój pobyt na terytorium Polski w oparciu o akcję regularyzacyjną	Dane statystyczne dotyczące liczby złożonych wniosków o zalegalizowanie pobytu na terytorium Polski w ramach akcji regularyzacyjnej trwającej od 1 stycznia do 2 lipca 2012 roku oraz typ wydanych decyzji w tej sprawie dostępne będą w drugiej połowie 2012 roku.

6. | Powroty

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

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

Rodzaj umowy readmisyjnej	Zaangażowane państwo trzecie	Główny cel porozumienia
EU	Albania	Readmisja nielegalnie przebywających migrantów
EU	Gruzja	Readmisja nielegalnie przebywających migrantów
EU	Ukraina	Umowa o readmisji
EU	Rosja	Umowa o readmisji
EU	Czarnogóra	Readmisja nielegalnie przebywających migrantów
EU	Bośnia i Hercegowina	Readmisja nielegalnie przebywających migrantów
EU	Mołdowa	Readmisja nielegalnie przebywających migrantów
EU	Pakistan	Umowa o readmisji migrantów nieposiadających zezwolenia na pobyt
EU	Serbia	Readmisja nielegalnie przebywających migrantów
EU	Macedonia	Readmisja nielegalnie przebywających migrantów

W dniach 20-21 października 2011 roku we Wrocławiu, w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE, odbyło się seminarium nt. wymiany doświadczeń w zakresie wykonywania umów o readmisji. Głównym celem spotkania była poprawa współpracy przy wymianie informacji z państwami trzecimi, w tym głównie: Rosją, Ukrainą, Mołdową oraz Gruzją.

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

Podobnie jak w latach ubiegłych na podstawie *Porozumienia z dnia 12 lipca 2005 roku między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* oraz projektów IOM współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów oraz budżetu państwa realizowany był program dobrowolnych powrotów.

Oprócz programów wspomaganych dobrowolnych powrotów, których realizację rozpoczęto lub kontynuowano w roku 2011 (powyższe dotyczyło przygotowania kampanii informacyjnych, doradztwa powrotowego, prowadzenia działań pomocowych, pomocy finansowej, pomocy w założeniu działalności gospodarczej w kraju powrotu), od roku 2010 wdrażano również projekt organizacji pozarządowej – Instytutu na rzecz Państwa Prawa. Głównym celem stosowanych w ww. projekcie mechanizmów była popularyzacja dobrowolnych powrotów w województwie lubelskim poprzez m.in. rozwój współpracy instytucji oraz organizacji zaangażowanych w przygotowywanie dobrowolnych powrotów cudzoziemców z terytorium województwa. Powyższe spowodować ma szybki dostęp poszczególnych decydentów do informacji z dotychczasowych doświadczeń oraz najlepszych praktyk w tym zakresie.

W roku 2011 na terytorium Polski wdrażano następujące programy wspomaganych dobrowolnych powrotów cudzoziemców:

- Dobrowolne powroty cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (na podstawie Porozumienia z 2005 roku),
- Doradztwo, podróż, reintegracja – pomoc w dobrowolnym powrocie z Polski,
- Pomoc w dobrowolnym powrocie i reintegracja,
- Zwiększanie efektywności działań w obszarze dobrowolnych powrotów.

Ponadto, w ramach procedury bezkonkursowej Straż Graniczna realizuje w chwili obecnej inne projekty, których celem nie jest organizacja dobrowolnych powrotów, lecz poprawa współpracy państw np. przy organizowaniu wspólnych lotów czarterowych, potwierdzaniu tożsamości ich obywateli i wydawaniu im zastępczych dokumentów podróży na powrót do kraju. Wiele wysiłku Straż Graniczna również wkłada w projekt przy wzmacnianiu efektywności działań w zakresie powrotów wykonywanych przez Straż Graniczną, w tym współdziałanie z innymi instytucjami.

W 2011 roku prowadzono poza tym rozmowy nad poszerzeniem kategorii cudzoziemców, którym przysługuje pomoc w ramach programu dobrowolnych powrotów, w celu objęcia nim osób zidentyfikowanych przez organy ścigania jako ofiary handlu ludźmi. Powyżej wskazane rozwiązanie wprowadzone zostało z dniem 26 października 2011 roku, na podstawie zmiany porozumienia pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz IOM w zakresie organizacji pomocy w dobrowolnym powrocie cudzoziemców opuszczających Polskę.

Zgodnie z zapisami dokumentu, katalog osób uprawnionych do dobrowolnego powrotu został uzupełniony o cudzoziemców, którzy zostali uznani jako ofiary handlu ludźmi przez organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania

handlu ludźmi. Porozumienie dookreśla również zakres i formy pomocy udzielanej cudzoziemcom w ramach dobrowolnych powrotów, uwzględniając przy tym specyfikę sytuacji ofiar handlu ludźmi, wprowadzając m.in. wymóg przeprowadzania przed wyjazdem z Rzeczypospolitej Polskiej, w miarę możliwości, indywidualnej oceny ryzyka związanej z powrotem ofiary.

Możliwość poszerzenia kategorii cudzoziemców, którym może zostać przyznana pomoc w ramach programu dobrowolnych powrotów została także uwzględniona w założeniach do nowej ustawy o cudzoziemcach oraz w dokumencie strategicznym „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”.

Program Sztokholmski

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

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

Umowy o readmisji przyczyniają się także do wzmocnienia skuteczności powrotów, a poprzez ujednoczenie zasad postępowania w trakcie procedur, również do przyspieszania samego procesu powrotu cudzoziemców. Istotną kwestią była możliwość wzmocnienia współpracy w tym zakresie z państwami pochodzenia migrantów.

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

W roku 2011 polska Straż Graniczna wzięła aktywny udział w 12 operacjach zorganizowanych przez agencję Frontex:

- RABIT 2010,
- HERMES 2011,
- POSEIDON 2011 LBS,

- POSEIDON 2011 SBS,
- FOCAL POINTS 2011 LBS,
- FOCAL POINTS 2011 SBS,
- FOCAL POINTS 2011 ABS,
- JUPITER,
- NEPTUNE,
- HAMMER,
- MIZAR,
- HUBBLE.

W czasie trwania operacji RABIT 2010 na terytorium Grecji wzięło udział ogółem 25 funkcjonariuszy Straży Granicznej. Polska zaoferowała także udział 2 wyszkolonych psów, helikoptera oraz 6 samochodów.

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

Poza działaniami powrotowymi koordynowanymi i współfinansowanymi przez Agencję Frontex, Polska uczestniczyła w czterech wspólnych operacjach powrotnych organizowanych z innymi krajami członkowskimi (Austrią i Węgrami) na terytorium Gruzji. W powyższych operacjach wykorzystano samolot transportowy (CASA-C295).

Data	Kraj docelowy	Państwa zaangażowane	Obywatelstwo cudzoziemców, którzy powrócili do kraju pochodzenia	Liczba cudzoziemców, którzy powrócili
27-29.04.2011	Gruzja	Polska-Austria	Gruzja	PL – 12 AT – 5
13-15.07.2011	Gruzja	Polska-Austria	Gruzja	PL – 6 AT – 9
22-24.08.2011	Gruzja	Polska-Węgry	Gruzja	PL – 18 HU – 2
14-16.09.2011	Gruzja	Polska-Austria	Gruzja	PL – 10 AT – 4

Podstawowe statystyki

Obywatele państw trzecich zobowiązani do opuszczenia terytorium Polski oraz cudzoziemcy, którzy powrócili do kraju pochodzenia w ramach dobrowolnych powrotów		
Powroty przymusowe	Powroty dobrowolne	Obywatele państw trzecich, którzy w ramach powrotów dobrowolnych skorzystali z programu wspomaganego dobrowolnych powrotów
1604	5435	<p>1164 w tym: Program pomocy w dobrowolnym powrocie organizowany przez Urząd do Spraw Cudzoziemców: 15 cudzoziemców</p> <p>Program wspomaganego dobrowolnych powrotów realizowany przez IOM, Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz Straż Graniczną: 1149 cudzoziemców. W tym w ramach Porozumienia z 2005 roku (8) oraz w ramach projektów IOM współfinansowanych ze środków unijnych oraz budżetu państwa (1141).</p>

7. | Działania podejmowane w celu przeciwdziałania handlowi ludźmi

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

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

W Polsce wdrażanie działań z zakresu przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi znajduje się w kompetencji Straży Granicznej, Policji oraz prokuratury. Do zadań realizowanych przez ww. organy ścigania zaliczyć należy, m.in. koordynowanie współpracy pomiędzy Strażą Graniczną, Policją oraz innymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi (np.: La Strada) w zakresie przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi. W przypadku zidentyfikowania cudzoziemca jako ofiary handlu ludźmi funkcjonariusz Straży Granicznej lub Policji reagują zgodnie z przyjętym „Algorytmem postępowania funkcjonariuszy organów ścigania w przypadku ujawnienia przestępstwa handlu ludźmi”. Algorytm jest jednym z istotnych narzędzi wspierających działania funkcjonariuszy, który w istotny sposób ułatwia wykonanie pełnej procedury identyfikacji oraz udzielenia ochrony cudzoziemcowi uznanemu za ofiarę handlu ludźmi. W roku 2011 został przygotowany oraz zaakceptowany „Krajowy Plan Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2011-2012”. Wskazane w powyższym dokumencie działania były realizowane poprzez pracę Krajowego Centrum Interwencyjno-

Konsultacyjnego (KCIK). Wśród podejmowanych działań, mających na celu dotarcie z informacją do grup zagrożonych handlem ludźmi, należy wymienić:

- całodobowy telefon dla ofiar/świadków procederu handlu,
- poradnictwo przedwyjazdowe (drogą telefoniczną i elektroniczną),
- podnoszenie świadomości Polaków planujących nieturystyczne wyjazdy zagraniczne oraz cudzoziemców decydujących się na dłuższy pobyt w Polsce,
- zrealizowanie projektu „Prawa migrantów w praktyce” koordynowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Straż Graniczną oraz Główny Inspektorat Pracy (adresowany głównie do obywateli Armenii, Białorusi i Ukrainy),
- zamieszczanie podstawowych informacji kontaktowych instytucji udzielających pomocy w przypadkach zaistnienia handlu ludźmi.

W roku 2011 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowało i opublikowało broszury i poradniki informacyjne (materiały w języku angielskim, rosyjskim, wietnamskim oraz bułgarskim) przestrzegające cudzoziemców przed zjawiskiem handlu ludźmi na terytorium Polski – potencjalnych ofiar procederu, którzy przybyli do Polski głównie ze względów ekonomicznych. Powyższe materiały zostały rozdystrybuowane przez pracowników Fundacji La Strada przy współpracy funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz Policji.

W dniach 2-5 lipca 2011 roku pracownicy oraz wolontariusze Fundacji La Strada (La Strada – Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu) uczestniczyli w festiwalu Opener w Gdyni, gdzie wystawili swój punkt informacyjny. W ten sposób dystrybuowane były wśród uczestników festiwalu materiały informacyjne dotyczące zagadnienia handlu ludźmi, promowane były również działania Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Ofiar Handlu Ludźmi.

W 2011 roku kontynuowano współpracę z państwami trzecimi w zakresie przeciwdziałania zjawisku handlu ludźmi, która opierała się głównie na serii spotkań pomiędzy przedstawicielami państw pochodzenia i tranzytu (przede wszystkim Armenii i Mołdowy). W czasie polskiej prezydencji w Radzie UE w dniach 30 listopada-1 grudnia 2011 roku w Warszawie miało miejsce seminarium o charakterze eksperckim poświęcone modelom zarządzania, przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi w państwach członkowskich UE oraz partnerstwa Wschodniego (Białoruś, Ukraina, Mołdowa, Gruzja, Azerbejdżan i Armenia).

Program Sztokholmski

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

Podstawowe dane

Obywatele państw trzecich, którzy otrzymali zezwolenie na zamieszkanie na podstawie ich statusu ofiary handlu ludźmi		
Obywatele państw trzecich	4	
Zatrzymani i skazani sprawcy		
	Aresztowani/w inny sposób objęci postępowaniem karnym	Skazani
Sprawcy	13	n/a

KONTROLA GRANICZNA

8. | Kontrola i nadzór na zewnętrznych granicach

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

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

W celu zapewnienia dalszego rozwoju granicznych punktów kontrolnych i zwiększenia ich zdolności w przypadku masowego napływu, Polska Straż Graniczna kontynuowała usprawnianie procedur w odniesieniu do kontroli granicznych oraz sposobów ich przeprowadzania. W związku z tym przeprowadzone zostały specjalistyczne i uzupełniające szkolenia, seminaria edukacyjne (np. dotyczące kulturowych kompetencji, procedur granicznych, jak i warunków wjazdu i pobytu cudzoziemców w UE / Schengen, w tym kwestii związanych z VIS, SIS i małego ruchu granicznego), a także szkolenia językowe, których celem była poprawa jakości i efektywności wykonywanych zadań.

W odniesieniu do finałów mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012, zinstytucjonalizowano współpracę polskiej i ukraińskiej Straży Granicznej w roku 2010 i kontynuowano ten proces w roku 2011. Administracja ukraińskiej i polskiej Straży Granicznej uczestniczyła w procesie rozwoju umowy o współpracy między Ukraińską

Radą Ministrów i polskim rządem podczas organizacji EURO 2012, która przewiduje poprawę wspólnej kontroli przeprowadzanej w granicznych punktach kontrolnych. Współpraca ta przyczyniła się do przygotowania *Wspólnego sprawozdania w sprawie ryzyka nielegalnej migracji podczas EURO 2012 finałów mistrzostw Europy w piłce nożnej*.

Program przygotowania i przeprowadzenia piłkarskich mistrzostw Europy EURO 2012 poświęca wiele uwagi zarówno współpracy transgranicznej jak i współdziałaniu. Niezależnie od dalszego wprowadzenia wspólnych systemów kontroli w granicznych punktach kontrolnych, przewiduje on organizację systemu kontroli paszportowej obywateli państw trzecich na lotniskach, w tym krajów UE, przed wejściem do samolotu i podczas lotów na Ukrainę. Program zawiera również kwestie wprowadzenia systemu wcześniejszego otrzymywania informacji o liczbie i strukturze grupy fanów i organizacji, które zapewniają im transport i zakwaterowanie. Poza tym, w celu zapewnienia rytmicznego funkcjonowania punktów kontrolnych, wykaz i rodzaje paszportów jak i innych dokumentów zorganizowanych grup sportowych fanów, jak również wszelkich innych informacji powinny być skoordynowane z organami ścigania w sąsiednim państwie.

Dodatkowo organizowano szkolenia dla polskich i ukraińskich oficerów Straży Granicznej EURO 2012: *Wspólna granica, wspólny język*.

Odnosząc się do nowego wspólnego programu *Kontroli Eksportu i Związanego z nim Zabezpieczenia Pomocy Granicznej (EXBS)*, przedstawiciele polskiej Straży Granicznej uczestniczyli w szkoleniach i seminariach dotyczących mechanizmu wykorzystywanego do zwalczania przemytu towarów, zwalczania nielegalnej migracji i terroryzmu, przyczyniając się do budowania skutecznej krajowej kontroli eksportu w krajach, które posiadają, produkują, lub dostarczają elementy strategiczne jak również w krajach, przez które takie przedmioty są najczęściej transportowane.

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

Straż Graniczna wzmocniała swoją rolę i skuteczność, w odniesieniu do granicznej kontroli poprzez udział w kilku programach w zakresie wspierania europejskiego i krajowego systemu monitorowania granicy państwowej. Tym samym Polska aktywnie uczestniczyła w rozwoju europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR), który powinien wzmocnić zarządzanie granicy zewnętrznej Schengen, poprzez zwiększenie wymiany informacji i współpracy między organami kontroli granicznej państw członkowskich a także z agencją Frontex.

Innym ważnym narzędziem niezbędnym dla wsparcia zarządzania polskich granic zewnętrznych był wprowadzony w Polsce projekt pilotażowy JORA (Joint Operations Reports Application).

Na szczeblu krajowym od listopada 2011 roku na dużą skalę realizowany był system teleinformatyczny „Odprawa SG”. System ten ma zapewnić pełną integrację, funkcjonalność i kompatybilność z Systemem Informacji Wizowej (VIS), a z czasem także Systemem Informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz z systemami Enter / Exit i Programem Rejestrowania Podróżnych, które zapewniają możliwość kompleksowej kontroli cudzoziemca, nie tylko podczas przekraczania granicy, ale także monitorowanie jego pobytu na terytorium Polski.

Program Sztokholmski

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

Straż Graniczna kontynuowała prace nad wdrożeniem nowoczesnego i skutecznego Systemu Wspomagania Kierowania Placówką (Facility Management Support System), którego celem jest maksymalne zautomatyzowanie i poprawienie efektywności działań, które wykonywane są na granicy, a także uproszczenie procedur. Trudno jest określić datę w której forma kontroli zostanie wprowadzona na polskich przejściach granicznych.

Podstawowe dane

Wydane wizy		
Wizy ogółem	Wizy Schengen	Wizy krajowe
1 173 582	895 076	278 506

9. Współpraca w zakresie kontroli granicznej

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

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

Nie dotyczy.

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

W świetle nieproporcjonalnego napływu imigrantów rejestrowanych w Grecji, Polska wzięła udział w skoordynowanej operacji Frontex mającej na celu rozmieszczenie Zespołów Szybkiej Interwencji (RABIT 2010) na grecko-tureckiej granicy lądowej.

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

W 2011 roku funkcjonariusze Straży Granicznej uczestniczyli w skoordynowanych operacjach Frontex na granicach lądowych i powietrznych, takich jak:

- Operacja JUPITER, której celem było usprawnienie kontroli granicznych na wschodniej granicy zewnętrznej UE;
- Operacja NEPTUNE, w ramach której Straż Graniczna Polski oferowała wsparcie podczas kontroli granicznej na Węgrzech i Słowacji;
- HUBBLE – zorganizowana w celu wzmocnienia kontroli na zewnętrznych granicach powietrznych w UE, ze szczególnym uwzględnieniem lotów z głównych lotnisk transferu, w ramach której z polskiej Straży Granicznej delegowano dwóch oficerów do Holandii i Niemiec;
- FOCAL POINTS, operacja w ramach której polscy funkcjonariusze Straży Granicznej oferowali wsparcie w organizowaniu i zarządzaniu kontrolą graniczną w kilku państwach członkowskich UE.

Program Sztokholmski

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

Wdrożenie Systemu Informacji Wizowej (VIS) wraz z możliwością pobierania danych biometrycznych od cudzoziemców rozpoczęło się w lipcu 2011 roku. Mechanizm programu Wiza-Konsul stosowany jest w większości biur polskich konsulatów.

AZYL

10. | Ochrona międzynarodowa

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

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

Zgodnie z Rozporządzeniem (UE) nr 439/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 2010 roku ustanawiającego Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) w 2011 roku Polska założyła zespół wsparcia w dziedzinie azylu, który znajduje się w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców (UdSC). W dniu 22 grudnia 2010 roku Urząd do Spraw Cudzoziemców powołał 6 specjalistów w czterech dziedzinach, (ekspert od informacji o krajach pochodzenia; ekspertów systemów przyjmowania, trener, ekspert od analizy języka) do Azylowej Rezerwy Interwencyjnej EASO. We wrześniu 2011 roku w wyniku utworzenia EAC Pool Trainer, Urząd ds. Cudzoziemców zaproponował 14 trenerów (w tym 8 ekspertów na Tainer Pool i 6 ekspertów do Content Expert Pool). Polska znalazła się w składzie tzw. grupy referencyjnej EASO (Reference Group).

W 2011 roku Polska rozumiejąc trudną sytuację na Malcie, która, będąc krajem o niewielkiej powierzchni i liczbie ludności, zmagając się z nieproporcjonalnie dużym napływem cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej z krajów afrykańskich, ze względu na swoje położenie geograficzne, poparła ten kraj przez realizację projektu EUREMA II, który jest kontynuacją EUREMA – projektu pilotażowego polegającego na przeniesieniu ww. cudzoziemców z Malty do innych państw członkowskich UE. W obecnej edycji projektu Polska oferowała 50 miejsc dla uchodźców relokowanych z Malty.

Ponadto ustawa z dnia 28 lipca 2011 roku na mocy której wprowadzono zmiany do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (weszała w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku), przewiduje mechanizmy prowadzenia relokacji⁸⁶ i przesiedlenia⁸⁷.

W czerwcu 2011 roku, z inicjatywy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, grupa 16 cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej (2 rodziny z Erytrei i jedna rodzina z Nigerii) została przewieziona do Polski z obozu dla uchodźców w Tunezji. Cudzoziemcy ci złożyli wnioski o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski i zostali umieszczeni w ośrodku dla cudzoziemców oraz otrzymali status uchodźcy.

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

W odniesieniu do przesiedlenia, ustawa z dnia 28 lipca 2011 roku na mocy której wprowadzono zmiany do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadziła definicję przesiedlenia i relokacji oraz opisała ich szczegółowy przebieg.

Działalność Krajowego Biura UNHCR w Polsce, ma na celu promowanie przesiedleń, obejmuje liczne spotkania i seminaria, zainicjowane przez UNHCR w 2010 roku.

Ponadto, w okresie pomiędzy marcem 2010 a czerwcem 2011 roku, Polska uczestniczyła we wspólnym projekcie IOM – UNHCR – ICMC *Promocji przesiedleń w UE poprzez praktyczną współpracę Państw Członkowskich UE oraz innych zainteresowanych podmiotów*. Projekt obejmował szereg spotkań z partnerami rządowymi, pozarządowymi i organizacjami międzynarodowymi.

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

Straż Graniczna kontynuowała także swoją współpracę z Biurem Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (TAIEX)⁸⁸, Międzynarodowym Ośrodkiem Rozwoju Polityki

⁸⁶ Relokacja to przemieszczenie z państwa członkowskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemca objętego ochroną międzynarodową w ramach podziału odpowiedzialności i solidarności między państwami członkowskimi.

⁸⁷ Przesiedlenie to przeniesienie z kraju trzeciego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uchodźcy mandatorijnego w celu nadania mu na tym terytorium statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej.

⁸⁸ TAIEX jest instrumentem zarządzanym przez Dyрекję Generalną Komisji Europejskiej ds. Rozszerzania. Wspiera kraje partnerskie w kwestii zbliżania, stosowania oraz egzekwowania prawa UE.

Migracyjnej (ICMPD) oraz z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji (IOM), w ramach której podejmowano różne inicjatywy z zakresu kontroli granicznej. Obejmowały one:

- seminaria dla funkcjonariuszy armeńskiej służby granicznej nt. zarządzania granicami, nielegalnej migracji, polityki wizowej oraz azylowej, a także bezpieczeństwa dokumentów,
- seminaria dla pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Chorwacji nt. doświadczeń państw strefy Schengen związanych z wprowadzeniem drugiej linii kontroli w przejściach granicznych,
- warsztaty nt. analizy ryzyka na poziomie strategicznym i operacyjnym oraz zarządzania informacjami dotyczącymi granicy zrealizowane w celu wsparcia Macedonii,
- wizyty stażowe funkcjonariuszy Państwowego Komitetu Granicznego Białorusi poświęcone realizacji zadań związanych z utrzymywaniem granicy państwowej w Polsce, zaznajomienie się z praktycznymi aspektami działalności stałych komisji granicznych oraz wspólnych kontroli granicznych z krajami sąsiadującymi,
- wizyty studyjne macedońskich służb granicznych dotyczące implementacji najlepszych praktyk standardów i procedur na zewnętrznej granicy UE oraz implementacji przepisów i procedur w ramach strefy Schengen;
- szkolenia dla ekspertów Państwowego Komitetu Granicznego Republiki Białorusi na temat najlepszych praktyk oraz typowych problemów/trudności w rozwoju i implementacji dwustronnych międzynarodowych umów granicznych takich jak umowa o pełnomocnikach granicznych oraz implementacji regulacji prawnych UE i Schengen dotyczących granic,
- wizyty studyjne funkcjonariuszy Państwowego Komitetu Granicznego Białorusi nt. podstaw prawnych małego ruchu granicznego (mrg), procedur wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach mrg, systemu kontroli granicznej w przejściach mrg oraz organizacji pracy w przejściach granicznych w ramach EURO 2012,
- szkolenia dla funkcjonariuszy Kazachstanu dotyczące sposobów ochrony granicy państwowej w warunkach UE i strefy Schengen,
- warsztaty nt. działalności oficerów łącznikowych służb granicznych, zorganizowane na prośbę Państwowego Komitetu Granicznego Białorusi,

Działalność TAIEX opiera się na zaangażowaniu ekspertów z państw członkowskich.

- szkolenia poświęcone prezentacji polskiego zintegrowanego modelu zarządzania granicami, w tym kontroli granicznej dla przedstawicieli z Turcji, Czarnogóry, Ukrainy, Serbii, Albanii, Chorwacji, Macedonii, Bośni i Hercegowiny,
- seminaria dla funkcjonariuszy ukraińskiej i rosyjskiej służby granicznej na temat weryfikacji autentyczności dokumentów podróży,
- szkolenia na temat prawodawstwa UE odnoszącego się do granic dla funkcjonariuszy ukraińskiej i białoruskiej Straży Granicznej,
- projekt dotyczący wzmocnienia systemu zarządzania granicami państw regionu Południowego Kaukazu i rozwoju Zintegrowanego Zarządzania Granicą w Armenii, Azerbejdżanie oraz Gruzji,
- program dotyczący wzmocnienia współpracy z państwami trzecimi przy identyfikowaniu cudzoziemców realizowany przy współpracy ukraińskich i wietnamskich służb granicznych,
- program dotyczący współpracy transgranicznej między Polską, Ukrainą i Białorusią w zakresie rozwoju współczesnej infrastruktury oddziałów służby granicznej,
- szkolenia wspomagające modernizację służb granicznych Autonomii Palestyńskiej.

Biorąc pod uwagę fakt, iż poziom wizyt organizowanych przez Straż Graniczną w Polsce oraz merytoryczny wkład polskich ekspertów w seminariach organizowanych w państwach trzecich jest bardzo wysoko oceniany przez beneficjentów, można się spodziewać, że współpraca ta będzie kontynuowana również w roku 2012.

W związku z organizacją na terytorium Polski oraz Ukrainy Mistrzostw Europy w piłce nożnej (EURO 2012) i w celu zwiększenia sprawności realizacji zadań dotyczących obsługi zwiększonego ruchu granicznego, jak też zapewnienia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE polska Straż Graniczna realizowała szereg zadań. Wśród nich wskazać należy m.in. przeprowadzanie ćwiczeń z zakresu przywracania porządku w drogowym przejściach granicznych na granicy z Ukrainą. Funkcjonariusze ćwiczyli działania mające na celu opanowanie sytuacji przy prowadzeniu kontroli granicznej wobec agresywnie zachowujących się kibiców podróżujących autobusami lub busami.

Podstawowe dane

Obywatele państw trzecich przesiedleni oraz relokowani na terytorium Polski		
Ogółem	Relokacja	Przesiedlenie
n/a	n/a	n/a

Szkolenia funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie azylu	
Ogólna liczba funkcjonariuszy Straży Granicznej	Liczba przeszkolonych funkcjonariuszy
15 222	2 235

MAŁOLETNI BEZ OPIEKI ORAZ INNE GRUPY SZCZEGÓLNIENARAŻONE NA ZAGROŻENIE

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

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

Nie zawiera uregulowań w tym zakresie.

Program Sztokholmski

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

Zasada „najlepszych interesów” dzieci, ogłoszonych w Karcie Praw Podstawowych oraz w Konwencji ONZ o Prawach Dziecka, czyli prawo dziecka do życia, przetrwania i rozwoju, niedyskryminacji oraz prawo do wyrażania swoich poglądów swobodnie we wszystkich sprawach dotyczących dziecka, przyjmując te poglądy z należytą wagą, stosownie do wieku oraz dojrzałości dziecka, jest w pełni zintegrowana z polskim systemem prawnym.

Odpowiednie przepisy zawarte są w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (rozdział IV), wytycznych do projektu ustawy o cudzoziemcach zaakceptowanych przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011, a także zawarte są w dokumencie

„Polska migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przyjętym przez Międzyresortowy Zespół ds. Migracji w dniu 20 lipca 2011 roku.

Plan działań na rzecz małoletnich bez opieki z 2010 r. jest jednym z priorytetów Europejskiego Urzędu Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej (EASO). Konieczność podjęcia odpowiednich środków mających na celu wdrożenie Planu Działań została przewidziana w planie EASO zarówno dla 2011 r. i 2012 r. (dalej działania zostaną podjęte w tym zakresie przez Urząd ds. Cudzoziemców – polski punkt kontaktowy dla EASO). Biorąc również pod uwagę, że małoletni bez opieki są jedną z najsłabszych grup narażonych na handel ludźmi, istnieje stała potrzeba wzmocnienia działań na rzecz szybkiej identyfikacji takich przypadków wśród ofiar handlu ludźmi i zapewnienia im odpowiedniego wsparcia.

W ramach Krajowego Planu Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2011-2012 realizowano w roku 2011 szereg działań: przygotowania do sfinalizowała modelu wsparcia dla dzieci – ofiar handlu ludźmi (działanie 3); wysoce specjalistyczne szkolenie na temat wczesnego wykrywania skierowane do przedstawicieli instytucji, które mogą mieć bezpośredni kontakt z ofiarami (ośrodki opieki dla dzieci, Policja i Straż Graniczna) (Działanie 4), analiza na temat aktualnej sytuacji prawnej i społecznej małoletnich bez opieki, potencjalnych ofiar handlu ludźmi (działanie 7).

Podstawowe dane

Małoletni bez opieki	
Liczba ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy – uznanych za małoletnich bez opieki	43

GLO BALNE PODEJŚCIE DO MIGRACJI

12. | Współpraca zewnętrzna / globalne podejście do migracji

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

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

Rodzaj porozumienia	Zaangażowane państwo trzecie	Główny cel porozumienia
Dwustronne	Rosja (obwód kaliningradzki)	Mały ruch graniczny – umowa podpisana przez obie strony w Moskwie w dniu 14 grudnia 2011 roku
EU	Gruzja	Partnerstwo na Rzecz Mobilności – 30 listopada 2009 r.
EU	Mołdowa	Umowa o readmisji – negocjacje związane z podpisaniem protokołu wykonawczego (15-16 września 2011 roku)
EU	Mołdowa	Partnerstwo na Rzecz Mobilności – 21 maja 2008 r.
EU	Armenia	Partnerstwo na Rzecz Mobilności – 27 października 2011 r.

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

W 2011 r. w celu wykluczenia nadużyć szczegółowo określono przepisy dotyczące możliwości podjęcia pracy przez cudzoziemców do 6 miesięcy w okresie 12 miesięcy bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Nowe przepisy z dnia 28 lipca 2011 roku nie zmieniły podstaw wyżej wymienionego rozporządzenia, które uprawnia obywateli Ukrainy, Białorusi, Federacji Rosyjskiej, Mołdowy i Gruzji do pracy w Polsce w ramach tzw. uproszczonego systemu.

Dodatkowo w 2011 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uczestniczyło w kilku projektach w tej sprawie: *Wsparcie dla reintegracji po powrocie gruzińskich imigrantów i implementacja umowy o readmisji z UE w ramach Partnerstwa na rzecz Mobilności UE-Gruzja*, a także w ramach Partnerstwa na rzecz Mobilności między UE i Mołdową oraz Partnerstwa na rzecz Mobilności między UE a Armenią.

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

W 2011 r. Polska brała udział w kilku projektach dwustronnych, dotyczących przeciwdziałania nielegalnej migracji do i przez terytorium Polski: Budowa szkoleń i analiz na temat migracji w Mołdowie i Gruzji; Wsparcie reintegracji obywateli gruzińskich powracających migrantów oraz wdrożenie umowy o readmisji UE-Gruzja. Jesienią 2011 roku wybrano konsorcjum pomiędzy Szwecją a Polską do realizacji projektu twinningowego pod tytułem *Wsparcie Państwowej Służby Migracyjnej w celu wzmocnienia zarządzania przepływami migracyjnymi w Armenii*.

Polska Straż Graniczna samodzielnie prowadziła działania kooperacyjne w zakresie współpracy w celu zapobiegania nielegalnej migracji z: Ukrainą (1. zinstytucjonalizowanie wspólnych operacji pomiędzy polską i ukraińską Strażą Graniczną podczas EURO 2012 w 2010 roku zakładające również poprawę wspólnej kontroli w punktach kontroli granicznej i przygotowanie przez Państwową Straż Graniczną Ukrainy, *Wspólnego Sprawozdania na temat Ryzyka Nielegalnej Migracji podczas EURO 2012*; 2. spotkania z ekspertami z ukraińskiej Państwowej Straży Granicznej w zakresie realizacji umowy o readmisji pomiędzy UE a Ukrainą) oraz Wietnamem (spotkanie eksperckie z przedstawicielami Urzędu Kontroli Granicznej w Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego Wietnamu, podczas seminarium *Zwiększenie zdolności wietnamskiej służby imigracyjnej w zwalczaniu nielegalnej imigracji*).

Straż Graniczna zorganizowała także spotkania z przedstawicielami dyplomatycznymi państw trzecich, które nie posiadają przedstawicielstwa dyplomatycznego na terytorium Polski (Burundi, Sierra Leone, Somalia, Gwinea Bissau, Kamerun). Ponadto zorganizowano oficjalne konsultacje z przedstawicielami dyplomatycznymi Afganistanu, Konga, Pakistanu, Nigerii i Iraku.

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

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

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

Nie dotyczy.

Program Sztokholmski

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

Nie dotyczy.

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