Polska polityka wizowa i migracyjna: między swobodą a kontrolą

Piotr Kaźmierkiewicz

27 września 2010

Projekt „Polskie doświadczenia w kontroli nielegalnej migracji – lekcja dla Ukrainy w kontekście realizacji umowy o readmisji" jest współfinansowany w ramach polskiej pomocy Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w 2010 r.

Projekt "Polskie Forum Integracyjne" jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz z budżetu państwa.

„Krajowe” przesłanki polskiej polityki

- Utrzymanie poziomu ruchu transgranicznego
- Ułatwienia wizowe jako sygnał strategicznego partnerstwa (szczególnie z Ukrainą)
- Od 2007 roku otwarcie rynku pracy sezonowej
- Karta Polaka dla rodaków ze Wschodu

JEDNAK

- Niewielka skala migracji osiedleńczej
- Trudności w realizacji akcji repatriacyjnej

Znaczenie ruchu osobowego między Polską a wschodnimi sąsiadami

- Polska posiada najbardziej rozbudowaną sieć konsulatów w krajach WNP
- Polska liderem co do liczby wydawanych wiz (Schengen i krajowych) na Ukrainie
- Ukraińcy odgrywają kluczową rolę na rynku prac sezonowych, zwłaszcza w rolnictwie (ponad 180 tysięcy oświadczeń w 2009 roku)
- Mały ruch graniczny obejmuje teren zamieszkały przez ok. 1,1 mln Białorusinów (w tym Brześć i Grodno) oraz 840 tys. Ukraińców i ponad milion obywateli RP (Podlaskie, Lubelskie, Podkarpackie)

R. Sikorski o celach polityki wizowej

- „Teraz nieustannie nalegamy na Komisję Europejską i naszych partnerów, aby zrealizować cel, jakim jest **pełna liberalizacja reżimu wizowego z Ukrainą**” (Lwów, inauguracja małego ruchu granicznego, 21 VII 2009)
- „Naszym celem jest **formułowanie** dla krajów Partnerstwa Wschodniego, a także dla Rosji (…), **map drogowych dochodzenia do ruchu bezwizowego**.” (Warszawa, *expose* 8 IV 2010)

„Europejskie” przesłanki polskiej polityki

- Przyjęcie listy krajów objętych obowiązkiem wizowym (w tym wschodnich sąsiadów) /2003/
- Zaostrzone warunki wydawania wiz oraz wjazdu
- Wdrożenie sankcji wobec nieregularnej migracji

Z DRUGIEJ STRONY

- Ochrona uzupełniająca i programy integracyjne
- Nowe mechanizmy współpracy ze wschodnimi sąsiadami (mały ruch graniczny, readmisja)
- Europejski Kodeks Wizowy

Europeizacja polityki polskiej

- Zaostrzenie przepisów o kontroli pobytu i zatrudnienia cudzoziemców
- Spadek wydawanych wiz turystycznych dla wschodnich sąsiadów
- Wzrost liczby odmów wjazdu
- Współpraca z partnerami unijnymi na rzecz wykrycia i wydalenia obywateli krajów trzecich
- Wzmożona kontrola legalności zatrudnienia

Zaostrzone przepisy wobec cudzoziemców

- **Nielegalne przekroczenie granicy przestępstwem karnym**, zagrożonym osadzeniem w strzeżonym ośrodku i wydaleniem (wraz zakazem wjazdu na min. 3 lata na teren całej strefy Schengen)
- **Areszt** wobec cudzoziemców o nieustalonej tożsamości na okres **do 12 miesięcy**
- **Nielegalne zatrudnienie** cudzoziemca skutkuje zobowiązaniem do opuszczenia (i rocznym zakazem wjazdu na terytorium) RP oraz karą grzywny (min. 3000 PLN) dla pracodawcy

Dyrektywy unijne zaostrzające politykę wobec nieregularnych migracji

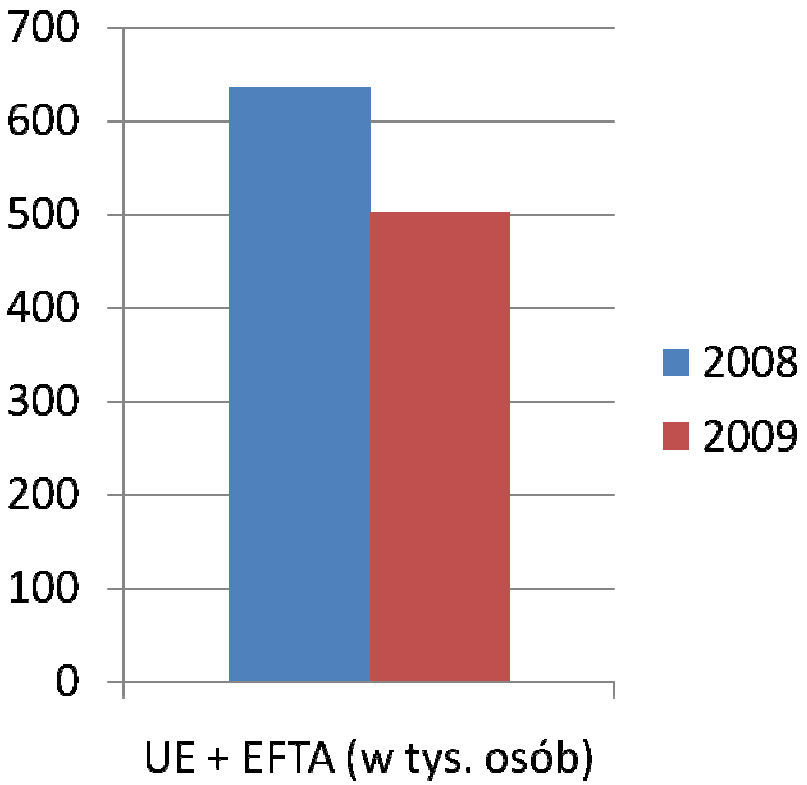
- **„Dyrektywa powrotowa”** (w sprawie wspólnych standardów i procedur w krajach członkowskich dotyczących powrotów nielegalnych migrantów) [2008/115/EC] (termin transpozycji -- grudzień 2010)
  - Areszt max. do 18 miesięcy (w Polsce obecnie do roku)
  - Zobowiązanie do opuszczenia w terminie od 7 do 30 dni (7 dni)
  - Zakaz ponownego wjazdu na terytorium UE (do 5 lat – b.z.)
- **Dyrektywa o sankcjach za nielegalne zatrudnianie cudzoziemców** (termin transpozycji—luty 2011)
  - Za notoryczne nielegalne z. zwrot pomocy publicznej za ostatni rok i zakaz korzystania ze środków krajowych lub z UE przez 5 lat
  - Przedsiębiorca wypłaca cudzoziemcowi płacę minimalną za zaległy okres i pokrywa koszty wydalenia
  - Nielegalnie zatrudnieni mogą składać skargi i otrzymać czasowe pozwolenie na pobyt na okres rozpatrzenia skargi

Europejski Kodeks Wizowy: częściowa realizacja polskich postulatów

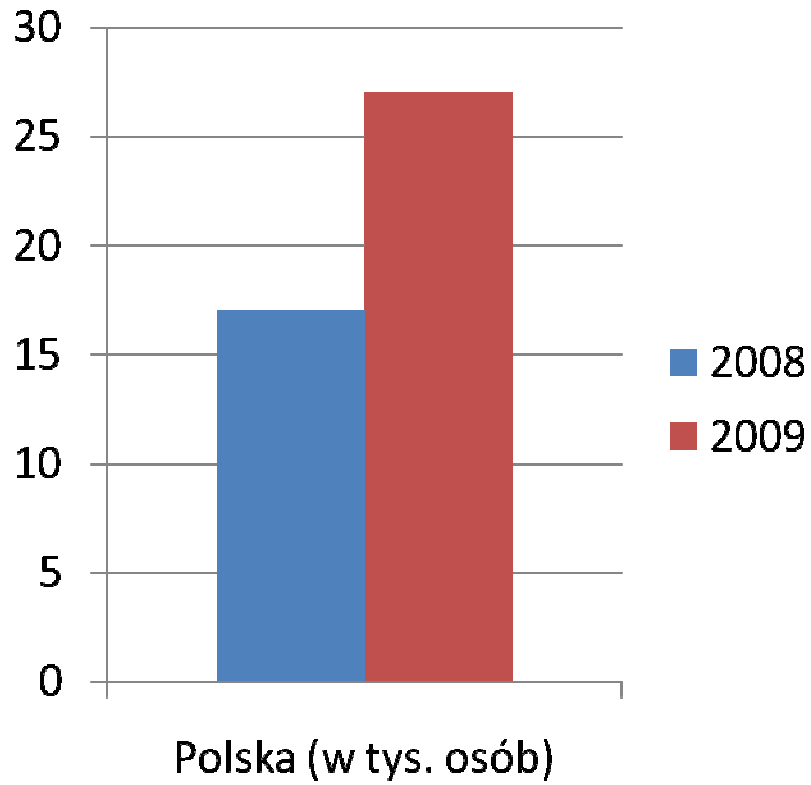
- Obowiązujący od 5 IV 2010, wprowadza jednolite zasady rozpatrywania wniosków i wydawania wiz
  - **Wyznacza zasady określenia państwa rozpatrującego**
  - **Maksymalny termin wydania decyzji 15 dni**
  - **Prawo odwołania się od odmowy wydania wizy**
  - Obowiązek niedyskryminacji w procedurze
  - Jednolita opłata 60 euro, preferencyjna €35 (m.in. UA)
  - Bezpłatne wizy dla wybranych kategorii
  - Dane biometryczne pobierane od wnioskodawców

Kontrole na granicach zewnętrznych: więcej odmów wjazdu do Polski

Spadek odmów wjazdu do UE i EFTA o 21%



Wzrost odmów wjazdu do RP o 60%

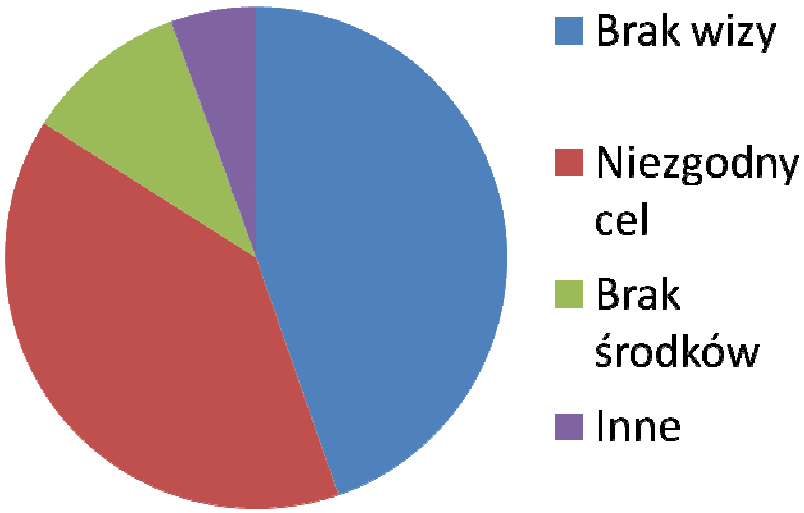


Kontrole na polskich granicach uderzają głównie we wschodnich sąsiadów

48 % odmów wydawanych Ukraińcom, pozostałe znaczące grupy stanowią Białorusini, Gruzini, Rosjanie

	2008	2009	% 2009
Ukraina	9.445	12.800	**47,6 %**
Gruzja	40	5.685	**21,1 %**
Białoruś	3.350	4.205	**15,6 %**
Rosja	3.235	3.350	**12,5 %**
Inne	780	850	**3,2 %**
TOTAL	**16.850**	**26.890**	**100 %**

Główne powody odmów: brak wizy (45%), niezgodność celu podróży (39%) i brak środków (ponad 10%)



Polskie służby odgrywają ważną rolę w działaniach UE przeciw nielegalnej migracji

- Wspólne akcje **kontroli pobytu i pracy cudzoziemców** SG m.in. z Policją, Służbą Celną, PIP

- Od 2005 roku agencja Frontex organizuje **wspólne operacje na granicach zewnętrznych**
  - Przykłady operacji zbierania informacji przez SG o skali i kierunkach nieregularnej migracji—między marcem a majem 2008, trzy wspólne akcje:
    - LONG STOP II—marzec 2008—migracje drogą powietrzną z subkontynentu indyjskiego
    - ZARATHUSTRA—kwiecień 2008—migracje z Afganistanu i Iraku
    - ZORBA—maj 2008—migracje z Bałkanów Zach., krajów WNP oraz Turcji

Kontrole legalności zatrudnienia

- W ciągu 30 miesięcy (VII 2007-XII 2009), w trakcie 1700 kontroli Państwowa Inspekcja Pracy ujawniła, że **co dziesiąty obcokrajowiec (spośród 10,3 tys.) nie posiadał wymaganego zezwolenia** na pracę
- W 2009 roku zanotowano prawie **czterokrotny wzrost wykrywanego nielegalnego zatrudnienia obywateli Ukrainy**—332 osoby w stosunku do 87 w 2008
- Dynamiczny wzrost wykroczeń w sektorach przetwórstwa przemysłowego, budownictwa i transportu
- Obok nielegalnego zatrudnienia, nieprzestrzeganie przepisów bhp, nieopłacanie składek na Fundusz Pracy i ubezpieczenia społeczne to najczęstsze wykroczenia pracodawców

Główne wnioski

- Polski system kontroli jest wystarczająco restrykcyjny—nie ma potrzeby dalszego zaostrzania przepisów wobec cudzoziemców
- Dyrektywy unijne wprowadzają też elementy ochrony praw migrantów (legalizacja pobytu, wydłużenie terminu powrotu dobrowolnego)
- Partnerstwo Wschodnie pozwala na realizację priorytetów naszej polityki zagranicznej: (1) zniesienie wiz dla wschodnich sąsiadów oraz (2) pomoc techniczną i ekspercką na rzecz poprawy kontroli migracji na Białorusi, Ukrainie i w Rosji