



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena Lipowicz

RPO-667500-V-12/GH/MS

00-090 Warszawa tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa 13 czerwca 2013 r.

Pan

Bartłomiej SIENKIEWICZ

Minister Spraw Wewnętrznych

Szanowny Panie Ministrze,

Jednym z moich priorytetów jest ochrona praw migrantów przebywających na terytorium Polski. Wybór ten uzasadnia przede wszystkim szczególne narażenie tej grupy na przejawy dyskryminacji i ksenofobii, wynikające czy to z odmienności kulturowej, która, choć nie powinna, w dalszym ciągu bywa postrzegana jako cecha negatywna, czy też z nieznamości polskich realiów, języka, a przede wszystkim obowiązującego prawa.

Uznając ochronę praw cudzoziemców za priorytet postanowiłam dokonać przeglądu spraw związanych z tą problematyką, które wymagały rozwiązania w pierwszej kolejności. Jedną z takich spraw była sytuacja osób przebywających w Polsce, których status pobytowy nie został ostatecznie uregulowany. Do mojego Biura wpływały bowiem skargi od cudzoziemców, którzy od wielu lat zamieszkiwali w Polsce bez wymaganych prawem zezwoleń pobytowych, a mimo to koncentrowali tutaj swoje życie, podejmowali pracę i integrowali się ze swoimi polskimi sąsiadami, tworząc przy tym silne więzi z naszym krajem. W wielu przypadkach skarżący zatrzymywani byli przez Straż Graniczną w celu wydalenia z Polski lub sami podejmowali bezskuteczne próby uzyskania jakiegokolwiek tytułu pobytowego, które kończyły się wydaniem wobec nich decyzji deportacyjnej. Groźba deportacji dotykała także dzieci cudzoziemców. Wśród nich były i takie, które urodziły się już na terytorium Polski. W wielu tego typu sytuacjach wykonanie decyzji deportacyjnej mogłoby stanowić naruszenie prawa do ochrony życia rodzinnego lub prywatnego w rozumieniu art. 47 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 8 *Europejskiej konwencji*

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). a w przypadku małoletnich także art. 16 ust. 1 *Konwencji o prawach dziecka z 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120. poz. 526).* Z uwagi na znaczną liczbę tego typu skarg uznałam, że niezależnie od interwencji podejmowanych w wymiarze indywidualnym, problem wymaga rozwiązania generalnego, jakim jest wprowadzenie abolicji dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie.

Przystępując do działań na rzecz takiej abolicji byłam świadoma, że dwie poprzednie akcje abolicyjne, przeprowadzone w latach 2003 i 2007. nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Podczas pierwszej abolicji wojewodowie wydali jedynie 3460 decyzji administracyjnych, z czego 2696 było pozytywnych. W trakcie drugiej, z pozytywnym dla stron skutkiem zakończyło się tylko ok. 1300 postępowań. Chociaż rzeczywista liczba cudzoziemców pozostających w tzw. szarej strefie była - i nadal jest - nieznana, nie budzi wątpliwości, że większość nie skorzystała wówczas z możliwości legalizacji swojego pobytu w Polsce. Głównym powodem były sformalizowane warunki uzyskania zezwolenia pobytowego. Osoby aplikujące o takie zezwolenie zobowiązane były bowiem wykazać, że posiadają dochody lub mienie w wysokości wystarczającej do pokrycia kosztów utrzymania i ewentualnego leczenia w Polsce przez okres roku lub ewentualnie, przedłożyć przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę bądź odpowiednie oświadczenie pracodawcy o zamiarze zatrudnienia czy powierzenia pracy. Musiały także przedstawić tytuł prawny do lokalu, w którym planowały przebywać. Część potencjalnych beneficjentów abolicji wymogom takim nie była w stanie sprostać. Dlatego też uznałam, że kolejna akcja abolicyjna powinna opierać się na niesformalizowanych przesłankach legalizacji pobytu. Swoją opinię co do kształtu abolicji przedstawiłam, między innymi, w piśmie z dnia 17 maja 2011 r. (znak RPO-667500-V/1 I/MS), skierowanym do Dyrektora Departamentu Polityki Migracyjnej MSWiA oraz w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 czerwca 2011 r.. znak RPO-R-071-27/11. Wskazywałam wówczas, że przesłanki udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na terytorium Polski w trybie abolicji muszą być jasne, a podstawowym warunkiem legalizacji pobytu powinno być spełnienie kryterium bezpieczeństwa, czyli uznanie cudzoziemca za osobę, która nie stwarza zagrożenia dla obronności, bezpieczeństwa czy porządku publicznego.

Ostatecznie, w dniu 28 lipca 2011 r. Sejm przyjął *ustawę o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 191, poz. 1133)*. Ustawa, która weszła w życie 1 stycznia 2012 roku wprowadziła abolicję dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie, spełniając moje postulaty. Główną, pozytywną przesłanką uzyskania zezwolenia pobytowego w trybie abolicji był fakt nieprzerwanego pobytu w Polsce przez określony czas. Wśród przesłanek negatywnych większa część dotyczyła natomiast szeroko rozumianego kryterium bezpieczeństwa.

Przez cały okres trwania abolicji, w tym także po upływie ustawowego terminu składania wniosków o udzielenie zezwolenia pobytowego w omawianym trybie, bacznie obserwowałam sposób, w jaki organy administracji publicznej realizowały ustawę abolicyjną. W ramach tego monitoringu zwracałam się do wojewodów o sygnalizowanie wszelkich wątpliwości interpretacyjnych, jakie pojawiały się w związku ze stosowaniem wspomnianej ustawy. Wszystkie uzyskane informacje pozwalały mi na bieżąco śledzić proces realizacji ustawy abolicyjnej, a także obrazowały zainteresowanie, z jakim cudzoziemcy przyjęli możliwość legalizacji swojego pobytu w Polsce w tym szczególnym trybie. Oczywiście przez, cały czas trwania akcji abolicyjnej do mojego Biura wpływały i badane były skargi cudzoziemców, którzy ubiegali się o zezwolenie na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony.

Ubiegłoroczna akcja abolicyjna przyniosła rezultaty w postaci większej liczby wniosków, a co za tym idzie większej liczby wydanych decyzji, niż obie poprzednie akcje tego typu. Do dnia 31 sierpnia 2012 r. zarejestrowano bowiem aż 9521 wniosków. Wydanych zostało łącznie 7535 decyzji, z czego ok. 4500 było pozytywnych i choć liczba ta nadal jest znacznie niższa niż domniemywana liczba cudzoziemców zamieszkujących w Polsce nielegalnie, to jednak widać, że akcja abolicyjna cieszyła się tym razem większym zainteresowaniem wśród cudzoziemców, a wymogi uzyskania zezwolenia pobytowego w trybie abolicji okazały się możliwe do spełnienia.

Powyższą ocenę potwierdzają odpowiedzi udzielane na moje wystąpienia, a pośrednio także i skargi kierowane do mojego Biura przez cudzoziemców legalizujących swój pobyt w Polsce w trybie abolicji. Na ich podstawie wnosić bowiem można, że

interpretacja, a w konsekwencji stosowanie przepisów ustawy abolicyjnej nie budziły poważniejszych wątpliwości. Oczywiście nie oznacza to, że osoby składające wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony w trybie abolicji nie napotykały żadnych trudności.

Z sygnałów docierających do mnie wynikało, że główną przeszkodą w korzystaniu z abolicji przez osoby, które spełniały określone w ustawie abolicyjnej wymogi, był brak ważnego dokumentu podróży. Przepis art. 60 ust. 5 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.)*, który znajdował zastosowanie w postępowaniach abolicyjnych, nakładał na cudzoziemca wnioskującego o udzielenie omawianego zezwolenia obowiązek przedstawienia ważnego dokumentu podróży. Brak takiego dokumentu stanowił brak formalny wniosku, a jego nieuzupełnienie skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Zgodnie z art. 60 ust. 6 *ustawy*, dopiero w szczególnie uzasadnionym przypadku, gdy cudzoziemiec nie posiadał takiego dokumentu i nie miał możliwości jego uzyskania, mógł przedstawić inny dokument potwierdzający tożsamość. Takim „innym dokumentem” mógł być np. nieważny paszport. W każdym przypadku konieczne było jednak udowodnienie, że cudzoziemiec faktycznie nie może uzyskać ważnego dokumentu podróży. Trudności pojawiały się wówczas, gdy cudzoziemiec formalnie miał możliwość uzyskania takiego dokumentu, ale w rzeczywistości wymagało to podjęcia działań zbyt dla niego uciążliwych (np. aby uzyskać ważny dokument podróży musiał uregulować stosunek do służby wojskowej w kraju pochodzenia, co oznaczało konieczność powrotu do tego kraju). Jakkolwiek brak dokumentu podróży ograniczał w wielu przypadkach możliwość skorzystania z abolicji, to jednak nie było to utrudnienie na tyle kłopotliwe, aby mogło znacząco wpłynąć na rezultat samej akcji abolicyjnej. Tym niemniej świadomość istnienia takiej trudności powinna być brana pod uwagę w przyszłości.

Z bliższej analizy dostępnych danych statystycznych wynika, że główny ciężar prowadzenia postępowań abolicyjnych spoczywał na Wojewodzie Mazowieckim. Do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynęła bowiem zdecydowana większość, bo aż 7386 wniosków o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony w omawianym trybie. Następne w kolejności województwa, tj. łódzkie, lubelskie, śląskie i wielkopolskie, przyjęły odpowiednio 392, 248, 240 i 217 wniosków. W konsekwencji.

w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wydana została największa liczba decyzji administracyjnych (5851 na łączną liczbę 7535 wydanych dotychczas decyzji). Urząd ten stanął zatem przed poważnym wyzwaniem: liczba przyjętych i rozpatrzonych wniosków miała bowiem wpływ na jakość i tempo jego pracy. Było to widoczne także w skargach kierowanych do mnie. Znaczna część spośród skarg związanych z abolicją dotyczyła bowiem właśnie funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

Do mojego Biura wpłynęło, między innymi, ok. 15 skarg na przewlekłość w prowadzeniu przez Wojewodę Mazowieckiego postępowań w sprawach o udzielenie zezwolenia pobytowego w trybie abolicji. Już sama liczba takich skarg sugerowała, że wspomniany wyżej Wydział stykał się z istotnymi problemami natury organizacyjnej. Badając jedną ze skarg indywidualnych dowiedziałam się także, że Mazowiecki Urząd Wojewódzki zawarł z 4 pracownikami Urzędu do Spraw Cudzoziemców umowy o dzieło, na podstawie których osoby te, formalnie nadal zatrudnione przez organ drugiej instancji, przeprowadzić miały na rzecz organu pierwszej instancji określoną liczbę przesłuchań. Przesłuchania te odbywały się w siedzibie Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Fakt, że zdecydowano się na takie rozwiązanie wskazywał, w mojej ocenie, na poważne braki kadrowe po stronie Urzędu Wojewódzkiego. Pojawia się zatem pytanie, czy organy odpowiedzialne za legalizację pobytu cudzoziemców zostały organizacyjnie, finansowo i kadrowo przygotowane do realizacji zadań powierzonych im w ustawie abolicyjnej.

Podsumowując przebieg abolicji należy zwrócić uwagę, że niesformalizowany charakter ustawy i proste zasady jej stosowania zachęciły, jak należy przypuszczać, wielu cudzoziemców o nieuregulowanym statusie do złożenia dokumentów aplikacyjnych. W tym zakresie uznać można, że abolicja okazała się skutecznym narzędziem przeciwdziałania ich wykluczeniu. Niewątpliwym sukcesem była także akcja promująca abolicję. Aby efektywnie dotrzeć do potencjalnych beneficjentów abolicji, urzędy wykorzystały wszystkie dostępne media. Istotnym celem akcji promocyjnej było przy tym wzbudzenie zaufania tak do urzędów, jak i do samej procedury abolicyjnej. W mojej ocenie, uzyskane rezultaty powinny zachęcić władze państwa do przeprowadzenia podobnych akcji w przyszłości.

Nowym zjawiskiem, z jakim zetknąć musiały się organy orzekające w sprawach abolicyjnych, był problem tzw. turystyki abolicyjnej. Swoje obawy związane z tym zjawiskiem przedstawiłam m.in. w piśmie skierowanym do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w dniu 31 maja ub. r. (sprawa nr RPO-702820-V/12/MS). Wystąpienie tego zjawiska nie było jednak trudne do przewidzenia. Stworzenie stosunkowo łatwej możliwości legalizacji pobytu w jednym z państw członkowskich Unii europejskiej, w warunkach otwartych granic między państwami unijnymi, spowodować musiało napływ osób, które pomimo tego, że nie spełniały wymogów określonych w ustawie abolicyjnej, decydowały się podjąć próbę uzyskania zezwolenia pobytowego w tym trybie. Niepokojące było jednak to, że próby takie wspierane były często przez polskich pośredników, którzy odnosili z tego tytułu korzyści materialne. Szczególnie uciążliwym efektem ubocznym wspomnianego zjawiska były także wydłużające się kolejki osób oczekujących na złożenie, a następnie rozpatrzenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt w Polsce.

W mojej ocenie, ubiegłoroczna akcja abolicyjna przyniosła pozytywne rezultaty. Rola państwa polskiego nie kończy się jednak na umożliwieniu cudzoziemcom uregulowania swojego statusu w Polsce. Aby można było mówić o pełnym sukcesie abolicji należy zadbać o to, aby osoby, które w tym trybie zalegalizowały swój pobyt, mogły po upływie okresu ważności otrzymanego zezwolenia pobytowego ubiegać się o kolejne, już na zasadach ogólnych. Pożądane byłoby przy tym, aby zasady te były możliwe najmniej sformalizowane. Skoro bowiem raz zdecydowano się dać tym osobom szansę pozostania w Polsce, trudno byłoby zrozumieć przyczyny, z których zbyt restrykcyjne warunki dalszej legalizacji pobytu w naszym kraju szansę tą by przekreślały. Dużą nadzieję pokładani tutaj w projektowanej obecnie, nowej *ustawie o cudzoziemcach*. Warto też, aby przebieg ubiegłorocznej abolicji, a w szczególności wszelkie trudności, z jakimi stykali się jej beneficjenci, były przedmiotem pogłębionej analizy. Jej wyniki mogłyby bowiem stanowić asumpt do stworzenia obiektywnie najlepszego mechanizmu legalizacji pobytu w Polsce tych cudzoziemców, którzy z różnych przyczyn znaleźli się w szarej strefie, a których wydalenie z Polski byłoby dalece niezasadne lub godziłoby w prawa czy wolności człowieka.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 1 *ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)*

przedstawiam Panu Ministrowi swoje uwagi z prośbą o ich rozważenie i przedstawienie stanowiska w sprawie przebiegu i efektów ubiegłorocznej akcji abolicyjnej. Mam również nadzieję, że uwagi te zostaną przez Pana Ministra wykorzystane w przyszłości i okażą się pomocne w kształtowaniu polityki migracyjnej względem osób, które uregulowały swój status pobytowy w trybie abolicji.

Łączę pozdrowienia

Jana Filipowicza