



Warszawa, dnia 31 lipca 2009 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-R-071-24/09

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Grzegorz SCHETYNA

Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

W odpowiedzi na pismo zapowiadające podjęcie prac nad przygotowaniem założeń nowej ustawy o cudzoziemcach chcę podnieść na wstępie, że migracje i ich następstwa stanowią jedno z podstawowych wyzwań, przed jakimi stoi nie tylko Polska, ale cała współczesna Europa. Procesy migracyjne są przy tym zjawiskiem niezwykle złożonym. Zanika klasyczny podział migracji ze względu na jej przyczyny, na migracje spowodowane względami ekonomicznymi i migracje uwarunkowane politycznie. Obecnie, w większości przypadków, migrantów trudno zaliczyć jednoznacznie do tradycyjnych pracowników – migrantów, czy klasycznych uchodźców politycznych. W dalszym ciągu problemem pozostaje zjawisko migracji nielegalnej, którego skala jest ze swej istoty trudna do ustalenia.

Pożądaną jest zatem, aby polityka migracyjna państwa, a w szczególności tworzone przez to państwo prawo, odpowiadała wyzwaniom wynikającym ze złożoności omawianej problematyki. Dotyczy to zarówno regulacji kształtujących warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium państwa, legalizacji ich pobytu, jak zasad postępowania wobec osób przebywających na tym terytorium nielegalnie. Oczywiście także jest, iż obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa powinny być przejrzyste i czytelne, tak, aby osoby najbardziej zainteresowane bez większych trudności mogły nie tylko zapoznać się z treścią zawartych w nich norm, lecz także je zrozumieć.

Obowiązujące obecnie w Polsce rozwiązania prawne, określające zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP, podobnie, jak nadawania statusu uchodźcy, udzielania ochrony uzupełniającej, azylu lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium Polski, oceniam w zasadzie pozytywnie. Tym niemniej zgadzam się z Panem Ministrem, iż wielokrotne nowelizacje ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694) negatywnie wpłynęły na strukturę i czytelność tego aktu. Złożoność regulacji, będąca wynikiem licznych zmian w ustawie, powodować ponadto może znaczne trudności interpretacyjne. Szereg określonych w ustawie procedur, związanych m.in. z wydawaniem cudzoziemcom zezwoleń na pobyt w Polsce, niewątpliwie wymaga także odformalizowania. Jednym ze skutków ewentualnego uproszczenia procedur legalizacji pobytu powinno być między innymi skrócenie czasu trwania postępowań administracyjnych w sprawach indywidualnych. Długotrwałość tych postępowań jest bowiem jednym z najczęstszych problemów sygnalizowanych przez cudzoziemców w kierowanych do mojego Biura skargach.

Ewentualne zmiany w katalogu przesłanek warunkujących legalizację pobytu cudzoziemców w Polsce, wymagają szczegółowej analizy dotychczasowej praktyki w stosowaniu obowiązujących obecnie przepisów prawa, a także istniejących w tym zakresie potrzeb i oczekiwań społecznych. Oceniając potrzebę zmian, należy wziąć pod uwagę szczególną sytuację niektórych kategorii cudzoziemców, w tym m. in. osób będących członkami rodzin obywateli polskich, osób małoletnich pozbawionych opieki, a także cudzoziemców przyjeżdżających do Polski w celach zarobkowych czy też z zamiarem podjęcia nauki. Wyznaczany w zezwoleniach okres pobytu cudzoziemca w Polsce powinien być adekwatny do przesłanek, które w konkretnym przypadku uzasadniały legalizację. Decydując o udzieleniu zezwolenia na pobyt długotrwały, organy nie powinny natomiast być związane oceną stopnia zintegrowania cudzoziemca z polskim społeczeństwem, znajomości przez niego języka polskiego czy polskiej kultury. Jakkolwiek integracja taka jest procesem pożądanym, nie należy jednakże traktować jej jako zasadniczego kryterium udzielenia zgody na długotrwały pobyt cudzoziemcowi, który spełnia inne warunki do legalizacji pobytu na terytorium Polski i którego pobyt w Polsce nie wiąże się z obciążeniami dla systemu pomocy społecznej, a także nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Celowe wydaje się rozważenie możliwości korekty zasad traktowania osób pozostających w procedurze deportacyjnej, zatrzymanych i osadzonych w ośrodkach strzeżonych lub aresztach w celu wydalenia. Warunki panujące w tego typu placówkach, a także stan przestrzegania praw osadzonych w nich cudzoziemców jest przedmiotem regularnych badań prowadzonych przez moich podwładnych w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. Zgodnie z modelem przyjętym w obowiązującej obecnie ustawie, osoby umieszczane w aresztach deportacyjnych i ośrodkach strzeżonych poddawane są szczególnym, typowo więziennym rygorom. Uważam, że przy opracowywaniu założeń do nowej ustawy rozważyć należy, czy utrzymywanie tych rygorów jest uzasadnione. Placówki te są bowiem miejscami detencji dla cudzoziemców pozostających w procedurach administracyjnych, a nie karnych. Natomiast istotą zastosowania w procedurze deportacyjnej środków o charakterze detencyjnym nie jest odpłata za popełnienie czynu zabronionego, ale zapewnienie wykonania decyzji o wydaleniu z terytorium Polski.

Godna rozważenia jest także kwestia ewentualnej legalizacji pobytu określonych kategorii cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie (tzw. abolicji), których pobyt nie stwarza realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Chodziło by w szczególności o rozwiązania korzystnie dla małoletnich cudzoziemców, którzy bądź to urodzili się w naszym kraju, bądź też przyjechali tutaj ze swoimi rodzicami, uczęszczają do polskich szkół i z Polską wiążą swoją przyszłość.

Zam. Izraeli
Ben Locharon