

Nieuregulowane pobyty cudzoziemców w Polsce: próby rozwiązania problemu

Spis treści:

I.Wprowadzenie	3
II.Definicja nielegalnego pobytu na terytorium RP.....	4
III.Geneza nielegalnego pobytu na terytorium RP.....	6
III.1 Tworzenie reżimu wizowego	6
III.2 Tworzenie systemu aktów prawnych i administracji publicznej oraz określenie zakresu kompetencji obejmującego kwestie związane z ewidencją i kontrolą legalności pracy i pobytu cudzoziemców w RP....	7
III.3 Regulacje międzynarodowe decydujące o kształcie rozwiązań z zakresu polskiej polityki migracyjnej	8
III.4 Negatywny wynik większości postępowań o nadanie statusu uchodźcy	9
III.5 Dynamiczne zmiany ustawodawstwa w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium RP	9
III.6 Brak kanałów komunikacji na linii władze RP – cudzoziemcy przyjeżdżający do Polski	10
III.7 Nieuczciwe praktyki firm obsługujących cudzoziemców w postępowaniach legalizacji pracy i pobytu na terytorium RP.....	10
III.8 Szara strefa na rynku pracy	10
III.9 Praca bez odpowiedniego zezwolenia jako wykroczenie	11
III.10 Nietypowe sytuacje życiowe.....	13
III.11 Niska świadomość społeczeństwa polskiego na temat konsekwencji nielegalnego pobytu na terytorium RP	13
III.12 Brak dyskursu publicznego na temat migracji do Polski	13
IV.Skala zjawiska.....	14
V.Działania mające na celu zmniejszenie zjawiska nieuregulowanego pobytu cudzoziemców na terytorium RP	15
V.1 Obecne możliwości prawne w zakresie uregulowania pobytu cudzoziemców na terytorium RP.....	18
V.2 Korzyści płynące z abolicji	19
VI.Polskie doświadczenie w zakresie prowadzenia abolicji.....	23
VI.1 Pierwsza abolicja.....	23
VI.2 Druga abolicja	24
VI.3 Krytyczne uwagi.....	25
VII.Rekomendacje co do kształtu nowej abolicji.....	27
VII.1 Lekcje wyniesione z dwóch poprzednich abolicji – próba podsumowania	27
VII.2 Zakres podmiotowy	29
VII.3 Zakres wymaganych dokumentów oraz warunki prowadzenia akcji regularyzacyjnej.....	33
ANEKS.....	39

I. Wprowadzenie

W kontekście stabilnego rozwoju gospodarczego Polski oraz kryzysu demograficznego spowodowanego m.in. nasiloną emigracją zarobkową oraz starzeniem się społeczeństwa polskiego, nieuchronne jest stopniowe kształtowanie polityki migracyjnej Polski otwartej na pracowników spoza obszaru Unii Europejskiej. Integracja cudzoziemców, którzy po raz pierwszy przyjeżdżają do Polski, wymaga nakładu sił i środków zarówno po stronie nowych migrantów, jak i społeczeństwa polskiego.

Istotny jest więc fakt, iż cudzoziemcy już przebywający w Polsce bez ważnych dokumentów są już w dużym stopniu zintegrowani ze społeczeństwem polskim. Przede wszystkim, kierując się różnymi pobudkami, wybrali Polskę na swój nowy dom i chcą tutaj pozostać, o ile to możliwe - legalnie. Ponadto, aktywnie włączają się w rozwój gospodarczy, zapoznają się z polską kulturą, budują więzi ze społeczeństwem. Często, przebywanie w Polsce bez ważnych dokumentów wymaga od nich dużej zaradności życiowej, pracowitości i budowania silnych sieci wsparcia. Te istniejące już więzi ze społeczeństwem polskim stanowią kapitał, z którego Polska może skorzystać, oszczędzając tym samym środki na integrację nowych migrantów.

Można więc uznać, że nieudokumentowani migranci to osoby, które samą swoją obecnością na terytorium Polski udowodniły chęć i zdolność do integracji z polskim społeczeństwem. Dlatego też, nie należy penalizować ich dotychczasowego pobytu w Polsce poprzez kosztowne deportacje, ale raczej wprowadzić mechanizm, który pozwoliłby na pełniejszą integrację ekonomiczną, społeczną i kulturalną. Takim mechanizmem, który nie wymaga zwiększonych nakładów środków z budżetu państwa, jest akcja regularyzacyjna obejmująca możliwie najszerszą grupę zainteresowanych, między innymi:

- osoby pracujące;
- osoby uczące się w polskich szkołach;
- studentów i absolwenci polskich szkół i uczelni wyższych;
- osoby polskiego pochodzenia;
- rodziców niepełnoletnich dzieci uczących się w polskich szkołach;
- członków rodzin osób przebywających na terytorium RP legalnie.

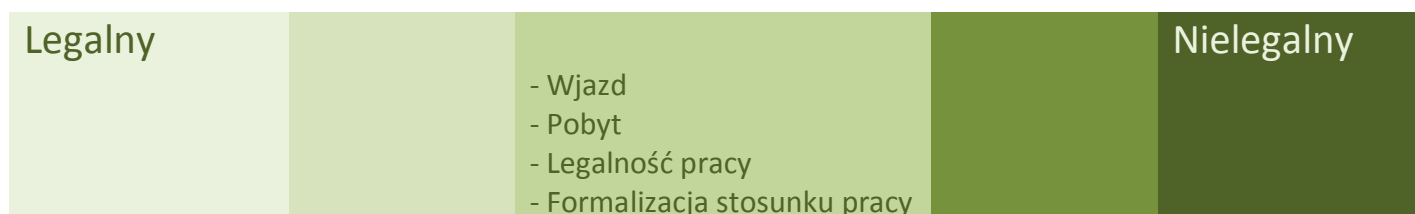
W niniejszym raporcie przedstawiamy Państwu czynniki, które zdecydowały o nielegalnym pobycie cudzoziemców na terytorium RP (str. 6), informacje dotyczące skali zjawiska (str. 14), działania, które dotychczas zostały podjęte przez organy polskie celem prewencji, kontroli, oraz zwalczania zjawiska nieuregulowanych pobytów na terytorium RP (str. 15) oraz próby regularyzacji cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP był nieuregulowany (str. 24). Szczególnie zachęcamy do zapoznania się z rozdziałem w którym są zawarte rekomendacje co do kształtu nowej akcji regularyzacyjnej oraz jej zakresu podmiotowego (str. 28). Mamy nadzieję, że niniejsze opracowanie pozwoli na bliższe zapoznanie się zarówno z czynnikami determinującymi nieuregulowane pobyty cudzoziemców na terytorium RP, jak i pozwoli podjąć kroki w zakresie tworzenia stosownych rozwiązań prawnych, pozwalających na regularyzację pobytu cudzoziemców.

II. Definicja nielegalnego pobytu na terytorium RP

Nie wszystkie organy legislacyjne krajów UE podjęły się próby definicji nielegalnego pobytu cudzoziemca na terytorium danego państwa. Definicje nielegalnego pobytu wprowadziły Irlandia i Holandia. W pierwszym przypadku, ustawa imigracyjna z 2004 r. wyjaśnia, że wszystkie osoby, które nie są obywatelami danego państwa, znajdujące się na terytorium tego państwa bez właściwych zezwoleń, przebywają w nim wbrew prawu, za wyjątkiem osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, uchodźców oraz członków ich rodzin a także osób mających pobyt tolerowany. W drugim przypadku, nielegalne zamieszkanie jest określone jak pobyt na terytorium Holandii obcokrajowców, którzy nie posiadają ważnych zezwoleń na zamieszkanie i z tego powodu są zobligowani do opuszczenia kraju. Obie te definicje wskazują na okoliczności wjazdu oraz pobyt po terminie wygaśnięcia ważności dokumentów pobytowych. Potoczne określenia osób, których pobyt jest nieudokumentowany są bardzo zróżnicowane, zaczynając od funkcjonującego określenia *'sans papiers'* (fr. bez papierów), poprzez *'undocumented'* (ang. nieudokumentowany) i *'irregular'* (ang. nieuregulowany), skończywszy na *'unauthorised'* (ang. bez zezwolenia) oraz *'illegal'* (ang. nielegalny), które to określenia często nadają wartościujący ton dyskusji na temat. osób z nieuregulowanym pobytom.

W szerszym ujęciu jako *nieudokumentowanego migranta* można określić osobę, która nie spełnia warunków pozwalających na wjazd, pobyt oraz zamieszkiwanie na terytorium danego państwa albo przestała te warunki spełniać, a mimo to terytorium danego państwa nie opuściła¹.

Dla ustalenia znaczenia statusu migranta z punktu widzenia np. możliwości dopełnienia obowiązków, ale też korzystania z praw, w tym dostępu do poszczególnych dóbr i usług, niezbędne jest bliższe zapoznanie się z systemem organizacji organów dających uprawnienia migrantom, np. w zakresie pracy, edukacji, dostępu do świadczeń zdrowotnych, świadczeń socjalnych. Istotne jest także to, że dopełnianie obowiązku oraz korzystanie z praw przez cudzoziemców na terytorium RP nie zawsze jest uzależnione w praktyce od legalności pobytu. Sama legalność jak i nielegalność pobytu pozostają pojęciami nieostrymi.



Wykres: Kontinuum legalności

Definicja nielegalnego pobytu cudzoziemca na terytorium RP nie występuje w polskim ustawodawstwie. Można więc skonstruować jedynie negatywną definicję, opierając się o cechy właściwe dla legalnego pobytu. W tym celu można odwołać się do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z dnia 8 grudnia 2009 r.). Rozporządzenie stanowi, że:

§ 4. W toku kontroli cudzoziemca wzywa się do okazania:
dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności:
a) dokumentu podróży,
b) przepustki, o której mowa w art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, zwanej dalej "ustawą",
c) wizy, jeżeli jest wymagana,

¹Za: Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States: state approaches towards them, their profile and social situation produced by the European Migration Network, January 2007

- d) karty pobytu,
 - e) zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony,
 - f) zezwolenia na osiedlenie się,
 - g) polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca,
 - h) polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca,
 - i) tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca,
 - j) tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca,
 - k) dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 516),
 - l) zaświadczenia, o którym mowa w art. 80 ust. 3 ustawy,
 - m) zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego,
 - n) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich,
 - o) dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wydanych przez inne państwa obszaru Schengen, państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederację Szwajcarską,
 - p) dokumentu potwierdzającego, że wjazd i pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest związany z wykonywaniem czynności zawodowych;
- 2) dokumentów uprawniających do wykonywania pracy przez cudzoziemca, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemca lub potwierdzających fakt powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności:
- a) zezwolenia na pracę wydanego przez właściwy organ,
 - b) oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, zarejestrowanego we właściwym powiatowym urzędzie pracy,
 - c) umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej,
 - d) dokumentów potwierdzających uzyskanie przez cudzoziemca prowadzącego działalność gospodarczą wpisu do ewidencji działalności gospodarczej;
- 3) środków utrzymania na czas trwania planowanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz na powrót do państwa pochodzenia lub na tranzyt, w walucie polskiej lub walutach obcych, lub dokumentów mogących potwierdzić możliwość uzyskania środków utrzymania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z prawem, takich jak:
- a) czek podróżny,
 - b) karta kredytowa wraz z zaświadczeniem o wysokości limitu na karcie kredytowej lub karta płatnicza wraz z zaświadczeniem o aktualnym stanie konta lub aktualnym wyciągiem z historii rachunku,
 - c) zaświadczenie o posiadaniu środków płatniczych w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, potwierdzone pieczęcią i podpisem upoważnionego pracownika tego banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej,
 - d) oryginał zaproszenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy,
 - e) dokument potwierdzający przyznanie stypendium.

Odwołując się do tego przepisu, zarówno legalność jak i nielegalność pobytu cudzoziemca stwierdza się na podstawie ww. dokumentów, wymaganych zgodnie z prawem. Zatem fakt posiadania właściwych dokumentów jest konieczny dla ustalenia statusu prawnego cudzoziemca. Pojawia się oczywiste pytanie: w czym tkwi problem wiążący się z pozyskaniem odpowiedniego zestawu dokumentów?

III. Geneza nielegalnego pobytu na terytorium RP

O ile konieczność posiadania dokumentów wynika z ustawy, o tyle dokumenty te trudno uznać za wystarczającą gwarancję ciągłości legalnego pobytu, a nawet za gwarancję pozyskania go w postępowaniu administracyjnym o wydanie np. zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony². Jednakże, jeżeli w ramach abolicji uznać, że posiadanie dokumentów wymienionych w § 4. ust. 2 i ust. 3 ww. rozporządzenia będzie traktowane jako podstawa do wydania dokumentu pobytu, przesłankę tą uznać można za spełnioną.

Trzeba zauważyć, iż wymogi dotyczące posiadania dokumentów stają się tym trudniejsze do spełnienia, im bardziej pozyskanie jednego dokumentu uzależnione jest od posiadania drugiego.

Fakt nielegalnego pobytu cudzoziemca na terytorium RP narusza oczywiście ustawodawstwo. Jednak dla lepszego zrozumienia przyczyn nielegalnego pobytu cudzoziemców na terytorium RP, trzeba odwołać się do warunków mających istotny wpływ na społeczno-historyczne, ekonomiczne, a także prawne przesłanki kształtowania się tego zjawiska.

6

III.1 Tworzenie reżimu wizowego

Dynamika zmian, jakie miały miejsce w Polsce począwszy od roku 1989, odcisnęła swoje piętno także na migracji do Polski. Wówczas Polska zetknęła się z masowym napływem drobnych handlarzy i wahańlowych migrantów z sąsiednich krajów - głównie z Ukrainy, Białorusi i Rosji. Bezwizowy ruch takich migrantów regulowała umowa z 1979 r.³, ale dopiero upadek komunizmu sprawił, że przemieszczenia ludności przybrały skalę masową. Według danych Straży Granicznej z lat 1990-1995, liczba przekroczeń polskiej granicy wzrosła prawie trzykrotnie⁴ - najwięcej osób przyjeżdżało z Niemiec, Republiki Czeskiej i Słowackiej, Ukrainy i Białorusi⁵. Większość z tych imigrantów, którzy legalnie przekraczali granicę i z reguły przestrzegali czasu pobytu na terytorium Polski, stanowili pracownicy. Szacunki odnoszące się do liczebności tych imigrantów są rozmaite - od 50 do nawet 300 tysięcy rocznie.⁶

Od 1 października 2003 roku wprowadzono wizy dla obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy⁷. Od maja 2004 r. opłaty wizowe w ruchu osobowym między Polską a Białorusią zostały obniżone o 50%. Osobne rozwiązanie zawierała umowa z Ukrainą, zakładająca bezpłatne wydawanie polskich wiz obywatelom Ukrainy⁸.

Polska przystąpiła do układu Schengen 21 grudnia 2007 roku, co wiązało się z koniecznością wprowadzenia zmian do reżimu wizowego względem obywateli Białorusi i Ukrainy i Rosji⁹. Także koszty uzyskania wizy

²Patrz Karta Informacyjna nr PG-01-WSC/11 dt warunków udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (pobyt czasowy) <http://bip.mazowieckie.pl/cmsws/page/?D;1141>

³ Umowa pomiędzy rządem Polskiej Republiki Ludowej a rządem ZSRR o wzajemnym ruchu bezwizowym dla obywateli obu państw, podpisana w Warszawie 13 grudnia 1979 roku (Dziennik Ustaw Numer 13 z 1980 roku, Pozycja 41).

⁴ Poland, Statistical Data on Migration 1990-1996, Sixth Conference of European Ministers Responsible for Migration Affairs, Warsaw, 16-18 June 1996, Ministry of the Interior, Office for Migration and Refugee Affairs, Warsaw, 1996, s.7

⁵ Ibidem, s. 12-14

⁶ Iglicka K., Gmaj K. 2010, *POLAND*, w: Triandafyllidou A. (red.), *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities*, Ashgate.

⁷ Umowa między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym podpisana 26 sierpnia 2003 r. ; Umowa między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego podpisana 30 lipca 2003r. ; Umowa między Rządem RP i Rządem FR o warunkach podróży obywateli Rzeczpospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej podpisana 18 września 2003r.

⁸ Źródło: www.msz.gov.pl/auths/52/files/wizy.doc

⁹ Umowa między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym podpisana 20 grudnia 2007; Protokół między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem

zasadniczo wzrosły, co w konsekwencji doprowadziło do spadku liczebności ubiegających się o wizy i wjeżdżających na terytorium Polski cudzoziemców. Liczba przeprowadzonych odpraw cudzoziemców spadła z około 25,5 mln w 2007 roku do około 13,5 mln w 2008 roku.

W miarę zacieśniania reżimu wizowego, wiele z osób które uprzednio korzystały z możliwości swobodnego przekraczania zdecydowały się pozostać w Polsce nielegalnie w obawie przed utrudnieniami związanymi z ponownym wjazdem na terytorium RP

III.2 Tworzenie systemu aktów prawnych i administracji publicznej oraz określenie zakresu kompetencji obejmującego kwestie związane z ewidencją i kontrolą legalności pracy i pobytu cudzoziemców w RP

W okresie od 1997 do 2003 r. uchwalono kolejno trzy ustawy o cudzoziemcach oraz powołano szereg instytucji wdrażających politykę państwową wobec cudzoziemców (m.in. Straż Graniczną, Urząd Repatriacji i Cudzoziemców, Radę ds. Uchodźców). Zmiany te były podyktowane wymogami członkostwa w UE. W 2003 roku wprowadzono najwięcej zmian do polskiego ustawodawstwa. Dywersyfikacja statusów cudzoziemców - oddzielne ustawy dla cudzoziemców-obywateli UE i dla cudzoziemców z krajów trzecich, zaowocowała wprowadzeniem nowych uwarunkowań legalizacji pobytu na terenie RP.

Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej (wydane w latach 2006-2008¹⁰) otwierające polski rynek pracy na sezonowych pracowników, były odpowiedzią na zapotrzebowanie pracodawców na pracowników w związku z odpływem Polaków do krajów UE, które otworzyły swoje rynki pracy. Rozporządzenia te były też próbą uregulowania obecności imigrantów pochodzących z krajów sąsiadujących Polską na wschodzie a podejmujących zatrudnienie w szarej strefie. Dane MPiPS wskazują, że od 20 czerwca do 31 grudnia 2007 r. zarejestrowano około 21 000 oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, w 2008 - ok. 156 000, w 2009 roku, pomimo kryzysu, zarejestrowano blisko 190 000 takich oświadczeń. Jednak liczba obcokrajowców, którzy faktycznie zwrócili się do pracodawców, nie była monitorowana¹¹. Okoliczności związane ze zmianami w ustawodawstwie i kształtowaniem się sieci instytucji publicznych zaangażowanych w proces kontroli, monitoringu i ewidencji napływu migrantów stawiały cudzoziemców w obliczu konieczności pozyskiwania informacji na temat nowych procedur. Wówczas jednak bardzo ograniczony był dostęp do informacji na ten temat.

Dynamiczne i złożone zmiany w ustawodawstwie przyczyniły się do niedostatecznego przepływu informacji między stroną rządową a mieszkającymi w Polsce cudzoziemcami. Brak znajomości odpowiednich przepisów i procedur, skutkowało często nawet nieświadomym nielegalnym pobytom na terytorium RP.

Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego, podpisanej w Kijowie dnia 30 lipca 2003 rok podpisany 30 listopada 2007 r.;

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. z 2009 r. Nr 16, poz. 84); Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. U. z 2009r. Nr 16, poz. 85); Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17.10.2007 r. w sprawie wysokości wpłat dokonywanych w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. z 2007 r. Nr 195, poz. 1409), Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2006r., Nr 156, poz. 1116, ostatnia zmiana Dz. U. z 2009 r. Nr 21, poz. 114).

¹¹ Iglicka K., Gmaj K. 2010, *POLAND*, w: Triandafyllidou A. (red.), *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities*, Ashgate.

III.3 Regulacje międzynarodowe decydujące o kształcie rozwiązań z zakresu polskiej polityki migracyjnej

Zmiany polskiego ustawodawstwa są zdeterminowane poprzez zmiany wprowadzane przez ustalenia międzynarodowe. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma ujednoczenie przepisów europejskich w zakresie warunków wjazdu obywateli państw trzecich. Dorobek prawny Schengen dotyczący wiz krótkoterminowych obejmuje następujące kwestie:

- określenie państwa odpowiedzialnego za wydanie wizy;
- warunki wydawania wiz;
- opracowanie Wspólnych Instrukcji Konsularnych w celu ułatwienia współpracy konsularnej

oraz ujednoczania zróżnicowanych praktyk administracyjnych;

- ustanowienie bazy danych Systemu Informacyjnego Schengen, który dostarcza władzom konsularnym informacje na temat odrzuconych wniosków wizowych.

Wizy długoterminowe pozostawały dotychczas w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich. Dobrze wykorzystane, mogą posłużyć jako narzędzie zapobiegania nieregularnej imigracji. W praktyce, są one warunkiem legalnej imigracji do tych państw. Nowe rozporządzenie, które weszło w życie 5 kwietnia 2010 roku, zmienia unormowania dotyczące przepływu osób posiadających wizy długoterminowe¹². Na mocy tego aktu prawnego, posiadacze wiz krajowych, ważnych przez okres dłuższy niż trzy miesiące, uzyskali prawo do podróżowania na takich samych warunkach, jak posiadający zezwolenie na pobyt. Mogą oni obecnie podróżować do innego kraju UE. Jednocześnie do roku skrócony został okres ważności wizy. Jednak okres pobyt na terytorium RP w dominującej ilości przypadków to mniej niż 365 dni, co na skutek omyłkowego obliczenia terminu pobytów w krajach Schengen, przykładowo w Polsce, dostarcza szczególnych kłopotów sezonowym migrantom, którzy na skutek błędnych obliczeń nieraz pozostają w RP nielegalnie.

Kwestie polityki azylowej oraz zasady ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego uregulowano oddzielnie w Konwencji Dublińskiej z 15 czerwca 1990 r., która weszła w życie dopiero po siedmiu latach od podpisania.

Konwencja proponuje zastosowanie kilku kryteriów. Za rozpatrzenie wniosku azylowego odpowiedzialne jest państwo, w którym wnioskujący posiada najbliższą rodzinę, której członkowi nadano status azylanta bądź państwo, które przyznało uchodźcy wizę lub pozwolenie na pobyt. Kiedy miało miejsce nielegalne przekroczenie granicy UE, kompetentne jest państwo, z terytorium którego wjechał imigrant. Wniosek może zostać również rozpatrzony przez kraj, który nie wymaga posiadania wizy od osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, którzy legalnie przybyli na jego teren. W 2003 roku na mocy rozporządzenia Rady, przepisy Konwencji Dublińskiej włączono do porządku prawnego Unii Europejskiej.¹³ Na podstawie przepisów Konwencji Dublin II, która weszła w życie w lutym 2003 r. uchodźcy nie mogą wybrać kraju, w którym chcą złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Obecnie mogą złożyć taki wniosek tylko raz - co do zasady w pierwszym kraju Unii Europejskiej, do którego udało im się dotrzeć. Polska, jako kraj położony na zewnętrznej granicy Schengen, często staje się tym pierwszym krajem¹⁴. Zponiżej są szczegółowo omówione konsekwencje zwiększającej się ilości osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce na zjawisko nielegalnego pobytu.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 roku, zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe (Dz. Urz. UE L 85, z 31.03.2010)

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 343/2003

¹⁴ Michał Lużyński, Raport o realizacji rozporządzenia Dublin II w Polsce 2008, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, 2009-01-15

III.4 Negatywny wynik większości postępowań o nadanie statusu uchodźcy

Od 2003 roku można zaobserwować wzrastającą tendencję do wydawania większej liczby decyzji o zgodzie na pobyt tolerowany niż o nadaniu statusu uchodźcy. Decyzja o wydaniu zgody na pobyt tolerowany w praktyce najczęściej zapada w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, kiedy wnioskujący nie spełniają przesłanek do jego uzyskania, a ich wydalenie mogłoby stanowić zagrożenie dla ich podstawowych praw i wolności. Cudzoziemcowi, któremu udzielono zgody na pobyt tolerowany, wydaje się kartę pobytu, która jest ważna rok. Po upływie tego terminu kartę należy wymienić. Zgoda na pobyt tolerowany może jednak zostać cofnięta, a zakres praw jej posiadacza jest węższy niż w przypadku posiadania statusu uchodźcy. Zdecydowana większość postępowań o nadanie statusu uchodźcy w Polsce kończy się decyzją odmowną jednak .

Tylko w pierwszej połowie 2010 r. 2920 osób złożyło w RP wnioski o nadanie statusu uchodźcy. W tym samym okresie, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydał następujące decyzje w sprawie o nadanie statusu uchodźcy w RP:

- status nadany zgodnie z Konwencją Genewską – 46;
- ochrona uzupełniająca – 136;
- zgoda na pobyt tolerowany – 92;
- odmowa – 2170;
- wnioski umorzone i pozostawione bez rozpoznania – 3131¹⁵.

Dla części osób decyzje okazały się być zadawalające, dla części – nie. Od części z tych niezadowolających decyzji nie złożono odwołań. Ze względu na znaczną długość postępowania o nadanie statusu uchodźcy oraz wysiłek podjęty w tym czasie w zakresie integracji z polskim społeczeństwem osoby, których postępowanie zakończyło się niepowodzeniem, decydują się pozostać na terytorium Polski nielegalnie.

III.5 Dynamiczne zmiany ustawodawstwa w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium RP

Zmiany w polskim reżimie wizowym, które zaczęły się pojawiać w przededniu włączenia terytorium RP do strefy Schengen oraz nabrały dynamiki w późniejszym okresie, w szczególności konsekwentne uproszczenie dostępu do polskiego rynku pracy (od 2006 do 2009¹⁶), wprowadzenie ustawy o Karcie Polaka (7 września 2007r.)¹⁷, wprowadzenie małego ruchu granicznego z Ukrainą (15 lipca 2009)¹⁸, pozwoliły liczniejszym grupom cudzoziemców przyjeżdżać do Polski, a co za tym idzie – pozostawać tu na dłużej, często bez właściwych dokumentów.

¹⁵ Źródło: <http://www.udsc.gov.pl/files/statystyki/polroczne/l%20pol%202010.xls>

¹⁶ Rozwiązania takie konsekwentnie wprowadzały następujące dokumenty: 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. z 2006r., Nr 156, poz. 1116, ostatnia zmiana Dz. U. z 2009 r. Nr 21, poz. 114); Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie wysokości wpłat dokonywanych w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. z 2007 r. Nr 195, poz. 1409); Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. z 2009 r. Nr 16, poz. 84); Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. U. z 2009r. Nr 16, poz. 85).

¹⁷ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z dnia 28 września 2007 r.)

¹⁸ Umowa między Rządem RP a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego podpisana 28 marca 2008 r.

Na przestrzeni ostatnich lat, dynamicznie zmieniało się prawodawstwo polskie w zakresie procedur oraz postępowań administracyjnych adresowanych do cudzoziemców, co stawiało osoby przyjeżdżające do Polski przed kolejnym wyzwaniem – koniecznością zapoznania się z przepisami prawnymi. W szczególności wprowadzenie oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi wprowadza pewnego rodzaju paradoks w polskiej polityce migracyjnej – łatwiej jest uzyskać 6 miesięczną wizę migrantowi sezonowemu niż zalegalizować wieloletni pobyt osoby zakorzenionej w społeczeństwie polskim. Między innymi ten tryb legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców z wybranych krajów podważa zasadność wstrzymywania się od wprowadzenia abolicji z perspektywy środowisk migrantów, w szczególności migrantów z Ukrainy.

III.6 Brak kanałów komunikacji na linii władze RP – cudzoziemcy przyjeżdżający do Polski

Ograniczenia w dostępie do informacji były m.in. związane z:

- upowszechnieniem informacji na gablotach przed Konsulatami RP głównie w języku polskim;
- wygórowanymi oczekiwaniami co do wielkości grupy odbiorców i skuteczności oddziaływania informacji na temat procedur ubiegania się o wizy i dokumenty pobytowe, jak też pozyskiwania zezwoleń na pracę umieszczonych na witrynach internetowych administracji publicznej;
- brakiem współpracy z partnerami społecznymi w zakresie prowadzenia konsultacji dotyczących postępowań przed administracją publiczną.

Powyższe okoliczności skutkowały słabą orientacją migrantów w postępowaniach przed administracją publiczną, zwiększeniem poczucia niepewności i dezorientacją cudzoziemców, która mogła skutkować niezamierzonym nieuregulowanym pobytem na terytorium RP.

III.7 Nieuczciwe praktyki firm obsługujących cudzoziemców w postępowaniach legalizacji pracy i pobytu na terytorium RP

Cudzoziemcy, którzy słabo orientują się w przepisach prawnych, tak samo jak i ich pracodawcy, często skazani są na korzystanie ze wsparcia agencji pośredniczących przy składaniu dokumentów w postępowaniach przed administracją publiczną, w szczególności przed Oddziałem Legalizacji Pobytu oraz Oddziałem Zezwoleń na Pracę Wydziału Spraw Cudzoziemców urzędów wojewódzkich. Koszty takich usług są bezpodstawnie zawyżone i sięgają nawet 20 000 złotych, zaś cena jest uzależniona głównie od stopnia dezorientacji stron postępowania. Co więcej, często takie postępowania są rozpoczynane nawet w sytuacji, kiedy nie ma właściwie podstawy prawnej do pozyskania zezwolenia na pobyt, a część przedstawianych w nich dokumentów może być sprzeczna ze stanem faktycznym. Nie funkcjonują jednak żadne instytucje monitorujące działalność wynajętych pełnomocników, wiarygodność dokumentów przez nich dostarczanych oraz umowy pomiędzy owymi firmami a cudzoziemcami będącymi stroną postępowania. Tym samym, konsekwencje tych nieuczciwych praktyk ponosi wyłącznie cudzoziemiec, którego pobyt staje się nielegalny.

III.8 Szara strefa na rynku pracy

Statystyki Państwowej Inspekcji Pracy wskazują na to, że z roku na rok firmy coraz częściej łamią przepisy dotyczące legalności zatrudnienia, w szczególności nie sporządzają umów o pracę na piśmie, nie zgłaszają osób wykonujących pracę do ZUS oraz nie opłacają składek na Fundusz Pracy. Poniżej jest przedstawione porównanie danych z kontroli PIP z pierwszego półrocza 2010 r. a z pierwszego półrocza 2009 r.¹⁹:

¹⁹ Państwowa Inspekcja Pracy, Przestrzeganie przepisów w zakresie wypłaty wynagrodzeń - I półrocze '10 r.- I półrocze '09 r., źródło: <http://www.pip.gov.pl/html/pl/info/doc/99030085.pdf>

- Wzrost liczby przypadków niewypłacenia pensji pracownikom kontrolowanych zakładów - o blisko 19% Z porównania pierwszych półroczy 2009 r. i 2010 r. wynika, że wzrosła liczba przypadków niewypłacenia wynagrodzenia za pracę – z **45,6 tysięcy do 54,2 tysięcy**

- Wzrost, o prawie 62 %, kwoty niewypłaconych należności wskazanych w decyzjach inspektorów pracy. Zwiększyła się w pierwszym półroczu br., w porównaniu z I półroczem 2009 r., kwota niewypłaconych należności - z **68 mln do 110 mln zł**

- Naruszenia przepisów prawa pracy

Wzrosła liczba pracodawców, u których inspektorzy pracy stwierdzili **naruszenia** przepisów w zakresie **świadczeń przysługujących za pracę** - z **9,2 tys. do 9,8 tys.**

Na podobnym poziomie utrzymała się liczba pracodawców naruszających przepisy regulujące kwestie **rozwiązywania stosunku pracy** z przyczyn niedotyczących pracowników: **237** w I półroczu br.; **234** w I półroczu 2009 r.

Działania pracowników, broniących swoich praw np. poprzez złożenie skargi do PIP lub złożenie pozwu o ustalenie stosunku pracy w przypadku większości cudzoziemców przyjeżdżających do Polski jest mało prawdopodobne. Zdecydowana większość cudzoziemców pracujących w Polsce nie zna różnicy pomiędzy umowami cywilnoprawnymi a umowami o pracę. Nie wie, w jakich warunkach właściwe są takie, a w jakich – inne rozwiązania. Trzeba pamiętać o tym, iż podpisywanie umów cywilnoprawnych w sytuacji, w której powinna być zawarta umowa o pracę jak i niepotwierdzenie jej na piśmie, to wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Pracodawcy, którzy je popełnią, podlegają karze grzywny do 30 tys. zł.

Zatrudnienie bez zawarcia umowy oraz wypłacanie wynagrodzenia bez potrącania wymaganych prawem zaliczek na podatek dochodowy oraz składek ubezpieczeniowych wiąże się z odpowiedzialnością wykroczeniową lub karną osoby, która ponosi za to zaniechanie winę, oraz z koniecznością uiszczenia przez pracodawcę odsetek. Zasadniczo, obarcza pracodawcę znacznie dalej idącymi konsekwencjami niż pracownika. W przypadku zaś zatrudniania cudzoziemców, fakt niepłacenia należności wynika często także z faktu nieposiadania właściwego zezwolenia na wykonywanie pracy przez cudzoziemca.

III.9 Praca bez odpowiedniego zezwolenia jako wykroczenie²⁰

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69 poz. 415 , z późn. zm.) w art. 2 ust. 1 ściśle określa czym jest nielegalna praca. Jest to:

a) zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju

²⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69 poz. 415 , z późn. zm.) art. 120:

1. Kto powierza cudzoziemcowi nielegalne wykonywanie pracy podlega karze grzywny nie niższej niż 3 000 zł.
2. Cudzoziemiec, który nielegalnie wykonuje pracę, podlega karze grzywny nie niższej niż 1 000 zł.
3. Kto za pomocą wprowadzenia cudzoziemca w błąd, wyzyskania błędu, wykorzystania zależności służbowej lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania doprowadza cudzoziemca do nielegalnego wykonywania pracy, podlega karze grzywny do 10 000 zł.
4. Kto żąda od cudzoziemca korzyści majątkowej w zamian za podjęcie działań zmierzających do uzyskania zezwolenia na pracę lub innego dokumentu uprawniającego do wykonywania pracy, podlega karze grzywny nie niższej niż 3 000 zł.
5. Kto za pomocą wprowadzenia w błąd, wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania doprowadza inną osobę do powierzenia cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy, podlega karze grzywny do 10 000 zł.
6. Kto nie dopełnia obowiązku, o którym mowa w art. 88h ust. 1 pkt 7, podlega karze grzywny nie niższej niż 100 zł.

- zawartej umowy i jej warunków,
 b) niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego,
 c) podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy,
 d) zatrudnienie lub powierzenie wykonywania innej pracy zarobkowej bezrobotnemu bez zawiadomienia właściwego powiatowego urzędu pracy,
 e) powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi nieposiadającemu zezwolenia na pracę, w przypadkach gdy jest ono wymagane, lub powierzenie wykonywania pracy na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem art. 88i,
 f) (uchylona);
 g) wykonywanie pracy przez cudzoziemca, który nie posiada ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego go do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub którego podstawa pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie uprawnia do wykonywania pracy, lub który wykonuje pracę bez zezwolenia, w przypadkach gdy jest ono wymagane, lub na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem
 h) praca bez zawarcia wymaganych umów o pracę albo umów cywilnoprawnych;

W praktyce, w perspektywie rocznego, a w niektórych przypadkach i dwuletniego, okresu ważności zezwolenia na wykonywanie pracy, okoliczności wymienione w zezwoleniu zmieniają się. W obecnej chwili pozyskanie zezwolenia na pracę cudzoziemca zajmuje pracodawcom około półtora miesiąca, większość pracodawców jest zniechęcona samą myślą o konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę. W przypadku obywateli 5 państw²¹ istnieje uproszczona procedura pracy na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, ale i ona okazuje się być dla pracodawców nieprzyjemna z powodu braku informacji na temat możliwości przedłużenia okresu obowiązywania odpowiedniej regulacji od 1 stycznia 2011 r. Co więcej, brak sankcji związanych z niewłaściwym wykorzystywaniem oświadczeń może wzmacniać zjawisko nielegalnej pracy, a tym samym nielegalnego pobytu.

Co do naruszeń ustawodawstwa w zakresie legalności pracy cudzoziemców, to w 2009 r. Państwowa Inspekcja Pracy przedstawiła następujące dane²²:

Inspektorzy pracy przeprowadzili **1,7 tys. kontroli** legalności zatrudnienia w 2009 roku. Objęli nimi 1 617 podmiotów (w większości małe firmy), zatrudniających ponad 10,3 tys. cudzoziemców.

Naruszenia prawa stwierdzono w **43%** podmiotów poddanych kontroli, przy czym **nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców** – tj. bez zezwolenia na pracę, na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu, bez ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP bądź podstawy pobytu uprawniającej do wykonywania pracy lub bez zawarcia wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych – **ujawniono w blisko 13% skontrolowanych zakładów.**

Ujawniono ponad dwukrotnie więcej przypadków nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców niż w 2008 r. (697 w ub. r. i 343 w 2008 r.).

Największą grupę pracujących nielegalnie obcokrajowców stanowili cudzoziemcy pochodzący z państw b. Związku Radzieckiego (59% – 414 osób; w tym 332 obywatele Ukrainy). Druga pod względem liczebności grupa - obywatele krajów dalekowschodnich (21% – 144 obcokrajowców); w 2009 r. dominowali w tej grupie obywatele Chin (w 2008 r. - obywatele Wietnamu). Nielegalną pracę podejmowali także obywatele

²¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2006r., Nr 156, poz. 1116, ostatnia zmiana Dz. U. z 2009 r. Nr 21, poz. 114)

²² Państwowa Inspekcja Pracy, Kontrole legalności zatrudnienia cudzoziemców w 2009 r. Informacja prasowa źródło: <http://www.pip.gov.pl/html/pl/info/doc/99030082.pdf>

Te statystyki pokazują tylko wierzchołek góry lodowej. Legalność pracy cudzoziemców jest, zgodnie z polskim ustawodawstwem, uzależniona od dopełnienia formalności przez pracodawców, a nie przez cudzoziemców. Cudzoziemcy często nawet nie wiedzą, jakie czynności administracyjne pracodawcy podjęli, a jakich zaniechali. Ta sytuacja podważa zasadność obarczenia cudzoziemców odpowiedzialnością za podjęcie nielegalnego zatrudnienia. Tak więc pojęcie nielegalności pracy, mimo że odnosi się do faktu naruszenia ustawodawstwa przez strony stosunku pracy, nieprecyzyjnie definiuje odpowiedzialność podmiotów.

III.10 Nietypowe sytuacje życiowe

Część cudzoziemców pozostaje w Polsce po wygaśnięciu dokumentów ze względu na wystąpienie trudnych sytuacji życiowych, uniemożliwiających terminowy wyjazd do domu. W szczególności do takich sytuacji można odnieść ciężkie choroby, pożary, wypadki drogowe, ale też kradzieże dokumentów, biletów bądź pieniędzy, których ofiarami są cudzoziemcy, a które prowadzą do sytuacji w której nie mogą one dostarczyć wymaganego zestawu dokumentów na czas, w celu przedłużenia legalnego pobytu, bądź też uniemożliwiają wyjazd w planowanym terminie.

III.11 Niska świadomość społeczeństwa polskiego na temat konsekwencji nielegalnego pobytu na terytorium RP

Spółeczeństwo polskie ma bogate doświadczenia migracyjne, także związane z nielegalnym pobytym na terytorium innych państw. Ze względu na to, że Polska w 2007 r. przystąpiła do Układu Schengen, ale także od niedawna przyjmuje migrantów, konsekwencje nielegalnego pobytu cudzoziemców na terytorium RP nie są dobrze znane polskim obywatelom. Ten fakt nieraz przyczynia się do tego, iż zainteresowane strony nie przestrzegają przepisów dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium RP.

III.12 Brak dyskursu publicznego na temat migracji do Polski

Niwelowanie znaczenia migracji do Polski a także pozytywnych tendencji dotyczących skali migracji w dyskursie publicznym, hamuje rozwój odpowiednich mechanizmów, instytucji i praktyk pozwalających na stworzenie rozwiązań przyjaznych dla legalnej migracji oraz tworzenia przesłanek dla zapobiegania nieudokumentowanemu pobytym na terytorium Polski. Przeciętni obywatele Polski, nie są świadomi sposobów funkcjonowania mechanizmów instytucjonalno-prawnych regulujących legalność pobytu i pracy cudzoziemców, zakładając że Polski nie dotyczy zjawisko nielegalnego pobytu cudzoziemców lub że przebywają oni w Polsce nielegalnie wyłącznie z własnej woli.

IV. Skala zjawiska

Skalę zjawiska nielegalnego pobytu cudzoziemców na terytorium RP, dla których rozwiązaniem mogła by się stać abolicja, bardzo trudno oszacować ilościowo. Sam fakt nieudokumentowanego pobytu świadczy o braku właściwego systemu ewidencyjnego. Dodatkowo, zależnie od przyczyny nieudokumentowania pobytu, terminu, w którym doszło do utraty bądź niezyskania właściwego tytułu prawnego do legalnego pobytu, zbieraniem i analizą danych zajmują się różne instytucje.

Według danych Eurostat za 2009 rok, w państwach UE mieszkało w 2009 r. 31,9 mln obcokrajowców, co stanowi 6,4% wszystkich mieszkańców UE. Polska, obok Rumunii, ma najmniejszy odsetek cudzoziemców - stanowią oni zaledwie 0,1 proc. ludności²³ (patrz wykres 1, str. 41). Istotne zaś jest to, że Polska obecnie jest krajem układu Schengen, a więc i cudzoziemcy, mający dokumenty pobytowe wydane przez władze RP, mają prawo do przemieszczania się na obszarze Schengen. W statystykach Eurostat są odzwierciedlone dane dotyczące cudzoziemców przebywających w RP na podstawie decyzji zezwalających na osiedlenie się. Ponadto, trzeba uwzględnić, iż duża część cudzoziemców przebywa w Polsce na podstawie innych dokumentów pobytowych (patrz tabela 1, str. 42), co łącznie, na dzień 31 grudnia 2009 r. stanowiło 92 574 osoby. Liczba cudzoziemców przebywających na terytorium RP musi także uwzględniać osoby przebywające w RP na podstawie wiz. W 2008 roku Konsulaty RP wydały 677 476 wiz²⁴, a w 2009 – o 20% więcej. Potencjalnie, wszystkie te osoby są zagrożone pozostaniem na terytorium RP bez uregulowanego pobytu.

Zdecydowana większość osób, które pozostają w Polsce z nieuregulowanym pobytom, to osoby, które wjechały do Polski legalnie, na podstawie wiz, bądź jeszcze w ramach ruchu bezwizowego, lecz na skutek różnych okoliczności pozostały z nieudokumentowanym pobytom.

Do danych, które mogą pomóc zobrazować skalę zjawiska nieuregulowanego pobytu cudzoziemców na terytorium RP, stanowczo warto zaliczyć statystyki Polskiej Straży Granicznej²⁵ (patrz tabela 2, str. 46). Tylko na przestrzeni ostatnich trzech lat na terytorium RP odnotowano wjazd, a nie odnotowano wyjazdu prawie 264 tys. cudzoziemców. Nie jest wykluczone, że część z tych osób nie została odzwierciedlona w statystykach SG - część starała się o dokumenty pobytowe w RP i została tu legalnie, część, prawdopodobnie, wyjechała do innych krajów UE. Szacunki co do tych liczb także trudno odnaleźć w oficjalnych statystykach.

Kolejną grupą, której status na terytorium RP nie jest udokumentowany, są osoby, które skończyły postępowanie o nadanie statusu uchodźcy z niezadawalającą decyzją, zaś nie zdecydowały się na wyjazd do domu. Trudno oszacować liczebność danej grupy.

²³ Źródło: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF

²⁴ Dane MSZ udostępnione Fundacji Rozwoju „Oprócz Granic” w liście z dnia 3 listopada 2009 r.

²⁵ Na podstawie informacji Zarządu Granicznego KG SG

V. Działania mające na celu zmniejszenie zjawiska nieuregulowanego pobytu cudzoziemców na terytorium RP

Przy tak znaczącej tendencji do kumulacji i wzrostu liczebności grupy osób z nieuregulowanym pobytom, istotne jest także zwrócenie uwagi na mechanizmy pozwalające na zmniejszenie skali zjawiska. Zaliczają się do nich działania prewencyjne, działania w zakresie kontroli i zwalczania oraz działania w zakresie regularyzacji. Tabela poniżej podsumowuje koszty oraz korzyści tych działań.

15

Rodzaj działań:	Próba oszacowania oraz istotne determinanty skali:
<p>Działania w zakresie prewencji: ochrona granic, reżim wizowy, polityka rynku pracy, działania informacyjno-doradcze skierowane do migrantów</p>	<p>Działania prewencyjne są niewątpliwie nieodłącznym elementem polityki migracyjnej skutecznie zapobiegającej zjawisku nielegalnego pobytu. Korzyści płynące z prowadzenia skutecznej polityki prewencyjnej są oczywiste: zapobiegają one tworzeniu się szarej strefy, jak i trudnościom napotykanym przez cudzoziemców, którzy chcą zostać na terytorium RP legalnie.</p> <p>Jednocześnie są to działania wymagające ogromnego nakładu kosztów z budżetu państwa polskiego lub struktur międzynarodowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wydziałów Spraw Cudzoziemców Urzędów Wojewódzkich; - Straży Granicznej; - Wydziałów konsularnych placówek dyplomatycznych; - Europejskiego Funduszu Integracji Obywateli Państw Trzecich; - Europejskiego Funduszu dla Uchodźców; - Europejski Fundusz Granic Zewnętrznych; - FRONTEX; <p>O ile te działania powinny zostać kontynuowane aby zapobiegać powiększaniu się liczby cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie, z żaden sposób nie mogą się przyczynić do rozwiązania problemów tych osób, które już zaliczają się do tej grupy.</p>
	<p>Działania w tym zakresie również wymagają ogromnego nakładu</p>

Działania w zakresie kontroli i zwalczania:

kontrole odpowiednich służb, umieszczanie w areszcie deportacyjnym, wydalenie, umowy readmisyjne, dobrowolne powroty

kosztów z budżetu państwa, w tym:

- utrzymanie instytucji zajmujących się kontrolą legalności pobytu, takich jak Policja, Straż Graniczna, ABW, i inne²⁶;
- utrzymanie ośrodków zamkniętych dla cudzoziemców i aresztów deportacyjnych
- przeprowadzanie kosztownych procedur deportacyjnych²⁷

²⁶ Ustawa o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 128 poz. 1175 z późn. zm.) art. 85: 1. Organy Straży Granicznej i Policji sprawują kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

1a. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, wojewoda i organy Służby Celnej mogą sprawować kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców lub w sprawach celnych.

2. Funkcjonariusz Służby Celnej, Straży Granicznej i Policji lub upoważniony przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców lub wojewodę pracownik przeprowadzający kontrolę może żądać okazania:

- 1) dokumentów i zezwoleń uprawniających cudzoziemca do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) środków utrzymania na czas trwania planowanego pobytu oraz na powrót do państwa pochodzenia lub na tranzyt albo dokumentu potwierdzającego możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. b, od cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, wize lub umowy międzynarodowej o zniesieniu obowiązku wizowego lub jednostronnego zniesienia obowiązku wizowego, lub wobec którego stosuje się częściowe lub całkowite zniesienie obowiązku wizowego, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu;
- 3) dokumentów uprawniających cudzoziemca do wykonywania pracy, prowadzenia działalności gospodarczej oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.

²⁷ Ustawa o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 128 poz. 1175 z późn. zm.), art. 88: 1. Cudzoziemcowi wydaje się decyzję o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli:

- 1) przebywa na tym terytorium bez ważnej wize, jeżeli jest wymagana, lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na tym terytorium;
- 1a) nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego czasu pobytu na terytorium państw obszaru Schengen przez 3 miesiące w okresie 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego wjazdu;
- 2) wykonywał pracę niezgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo podjął działalność gospodarczą niezgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) nie posiada środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie może wskazać wiarygodnych źródeł ich uzyskania;
- 4) jego dane są wpisane do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, jeżeli wjazd cudzoziemca na to terytorium nastąpi w okresie obowiązywania wpisu;
- 4a) jego dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wize jednolitej pobytowej lub w ruchu bezwizowym;
- 5) jego dalszy pobyt stanowiłby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo naruszałby interes Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) niezgodnie z przepisami przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę;
- 7) dobrowolnie nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji:
 - a) o zobowiązaniu do opuszczenia tego terytorium,
 - b) o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony,
 - c) o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony;
- 8) nie wywiązuje się z zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa;
- 9) zakończył odbywanie kary pozbawienia wolności orzeczonej w Rzeczypospolitej Polskiej za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;

	<p>- środków przeznaczonych na program dobrowolnych powrotów realizowany przez Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji</p> <p>Jednocześnie należy zaznaczyć, że korzyści płynące z tych działań są niewspółmierne do wydawanych środków. Przykładowo, w roku 2009, z Polski wydalonych zostało 2165 cudzoziemców,²⁸ natomiast z programów dobrowolnych powrotów skorzystało 1565 cudzoziemców²⁹, co stanowi zaledwie niewielką część migrantów bez uregulowanego statusu. Do wymiernych kosztów poniesionych przez państwo, można doliczyć niepoliczalne straty moralne poniesione przez samych cudzoziemców, którzy przechodzą bolesne procedury deportacji lub powrotów. W Polsce funkcjonuje obecnie 19 ośrodków zatrzymań na prawie 110 miejsc, podlegających władzom policyjnym i straży granicznej finansowane z budżetu państwa (patrz tabela 3, str.47).</p>
<p>Działania w zakresie regularyzacji: mechanizmy prawne pozwalające na odzyskanie legalnego statusu, akcje abolicyjne</p>	<p>Niewątpliwie, najmniej obciążającymi dla budżetu państwa i samych cudzoziemców, są działania w zakresie regularyzacji, takie jak abolicja. Koszty, poniesione przez państwo są minimalne, w porównaniu do płynących z niej korzyści. Wymagają one jedynie ze wzmoczonej frekwencji w urzędach obsługujących cudzoziemców. Koszty związane ze złożeniem wniosku (obecnie 340 zł³⁰) ponosi sam cudzoziemiec, a doradztwem w kwestiach formalnych podejmują się organizacje pozarządowe oraz środowiska migrantów.</p> <p>W poprzednich abolicjach w roku 2003 i 2007 zalegalizowano łącznie pobyt 4 042 osób³¹. Trudno oszacować liczbę osób, które zalegalizowały swój pobyt na terytorium RP w ramach postępowań przewidzianych w ustawie o cudzoziemcach w art. 53a ust. 2. bądź też na mocy art. 57. Istotne jest przy tym, że osoby które wchodziły w postępowania administracyjne, odwołując się do ww. przepisów,</p>

10) został skazany w Rzeczypospolitej Polskiej prawomocnym orzeczeniem na karę pozbawienia wolności podlegającą wykonaniu i istnieją podstawy do przeprowadzenia postępowania o przekazanie go za granicę w celu wykonania orzeczonej wobec niego kary;

11) przebywa poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego może przebywać;

12) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

²⁸ Na podstawie informacji Zarządu Granicznego KG SG

²⁹ Dane MOM dotyczące 2010 r., na dzień 15 października 2010 r.: 2010 r. - 1300 osób, 2009 r. – 1565 osób, 2008 r. – 942 osoby.

³⁰ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z dnia 8 grudnia 2006 r.)

³¹ Źródło: Wydane przez Wojewodów decyzje (postanowienia) w stosunku do cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie art. 154 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach (Dz.U nr 128, poz. 1175); Liczba osób, które otrzymały decyzje w sprawie o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie art. art.18 ust.1 (Abolicja 2007) ustawy o cudzoziemcach (stan na dzień 27.09.2010). Dane UDSC z dnia 27 września 2010 r.

	nadal nie miały pewności iż postępowanie zakończy się sukcesem. Korzyści ze skutecznie przeprowadzonej abolicji są omówione szczegółowo poniżej.
--	--

V.1 Obecne możliwości prawne w zakresie uregulowania pobytu cudzoziemców na terytorium RP

Na dzień dzisiejszy, ustawa o cudzoziemcach przewiduje kilka sytuacji, w których cudzoziemiec, mimo nieuregulowanego pobytu, może uzyskać , a właściwie – wojewoda może udzielić, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, a precyzyjniej – to właściwy wojewoda może go udzielić.³²

18

Art. 53a (...) 2. Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony można udzielić cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nielegalnie, jeżeli:

- 1) przepisy prawa polskiego wymagają od cudzoziemca osobistego stawiennictwa przed polskim organem władzy publicznej;
- 2) wyjątkowa sytuacja osobista wymaga obecności cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) wymaga tego interes Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi stwierdza, że cudzoziemiec jest prawdopodobnie ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu decyzji ramowej Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz. Urz. WE L 203 z 1.08.2002, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, str. 52).

Poza tym, istnieje szereg sytuacji w których nieuregulowany pobyt nie może stanowić wyłącznej podstawy do odmowy wydania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony³³:

Art. 57 (...) 3. Nie można odmówić udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony cudzoziemcowi:

- 1) małżonkowi obywatela polskiego lub osoby posiadającej zezwolenie na osiedlenie się lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wyłączną podstawą odmowy byłaby którakolwiek z przyczyn, o których mowa w ust. 1 pkt 3 i 7-9;
- 2) o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 7 i 13, oraz członkowi rodziny cudzoziemca, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13, jeżeli wyłączną podstawą odmowy byłaby przyczyna, o której mowa w ust. 1 pkt 7, gdy cudzoziemiec ubiega się o wydanie kolejnego zezwolenia;
- 3) o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 8 i 12³⁴, jeżeli wyłączną podstawą odmowy

³² art. 53a ust 2 ustawy o cudzoziemcach

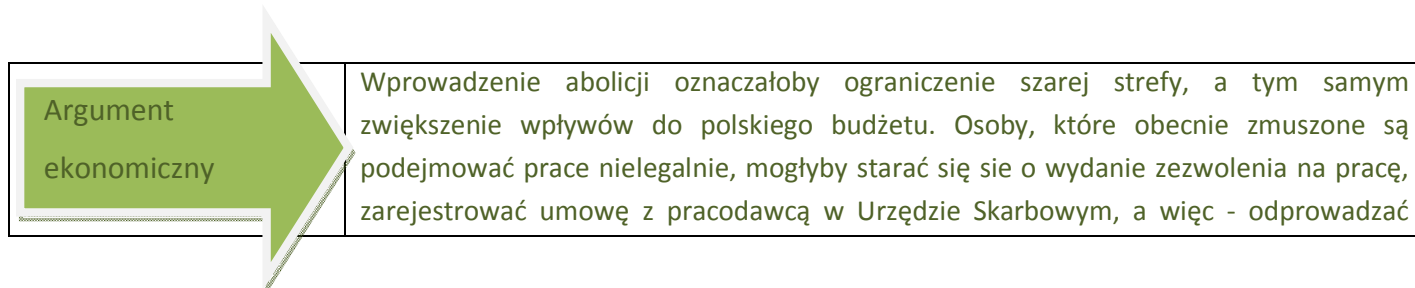
³³ Art. 57 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach. W art. 57 ust. 1 są wymienione sytuacje w których cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. M.in., jednym z powodów jest sytuacja gdy cudzoziemiec (pkt 9): „9) *przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nielegalnie*”. Zaś w art. 57 ust. 3 znajdujemy cały szereg wyjątków od tej zasady.

- byłaby przyczyna, o której mowa w ust. 1 pkt 9;
- 4) o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 15³⁵, jeżeli wyłączną podstawą odmowy byłaby przyczyna, o której mowa w ust. 1 pkt 7 lub 9;
- 5) ubiegającemu się o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony ze względu na okoliczności, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 1, czasowo oddelegowanemu w celu świadczenia usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez pracodawcę, mającego siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, uprawnionemu do przebywania i zatrudnienia na terytorium tego państwa, jeżeli wyłączną podstawą odmowy byłaby przyczyna, o której mowa w ust. 1 pkt 9;
- 6) który osiągnął pełnoletniość w czasie pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w ciągu roku od dnia osiągnięcia pełnoletności, gdy przemawia za tym szczególnie ważny interes cudzoziemca, jeżeli wyłączną podstawą odmowy byłaby przyczyna, o której mowa w ust. 1 pkt 9.

Decyzja o udzieleniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony cudzoziemcowi, którego pobyt na terytorium RP jest nieuregulowany ma, charakter uznaniowy. W ustawodawstwie polskim brakuje definicji szczególnie ważnego interesu cudzoziemca ale także i interesu RP. O tym za każdym razem rozstrzygają organy wydające decyzję w tym zakresie.

Powyższe rozwiązania prawne nie ma charakteru systemowego, co w praktyce zasadniczo ogranicza możliwość korzystania z tych rozwiązań cudzoziemcom, którzy *de facto* są ich adresatami. Uruchamiana jest cała machina instytucji zajmujących się pośrednictwem pomiędzy cudzoziemcami a Wydziałami Spraw Cudzoziemców Urzędów Wojewódzkich.

V.2 Korzyści płynące z abolicji



³⁴ W tym przypadku „art. 53. 1. Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się cudzoziemcowi, który: (...) 8) jest małoletnim dzieckiem cudzoziemca urodzonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przebywającym na tym terytorium bez opieki, (...)12) jest małoletnim dzieckiem cudzoziemca, posiadającego zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, urodzonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

³⁵ W tym przypadku „art. 53. 1. Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się cudzoziemcowi, który: (...) 15) jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu decyzji ramowej Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi i spełnia łącznie następujące warunki:

- a) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) podjął współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi,
- c) zerwał kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych związanych z handlem ludźmi,

podatki oraz składki na ubezpieczenie społeczne.

Zakładając, że cudzoziemiec pracuje za pensję minimalną, czyli 1317 zł brutto, miesięcznie odprowadzane byłyby składki ZUS w wysokości 425,67zł, składki na ubezpieczenie zdrowotne wysokości 102, 28 zł oraz zaliczka na podatek w wysokości 50zł. Oznacza to, że zalegalizowanie 10 tysięcy osób, które pracowałyby za ledwie za płacę minimalną oznaczałoby roczny zastrzyk do budżetu państwa w wysokości 70 milionów złotych, nie wliczając wpływów z podatku VAT.

Należy też pamiętać, że mieszkający w Polsce cudzoziemcy już przyczyniają się do rozwoju polskiej gospodarki, bo pracują dla polskich pracodawców oraz wydają zarobione pieniądze w polskich sklepach, płacąc tym samym podatek VAT. Jednakże, możliwość podjęcia legalnej pracy znacznie zwiększyłaby ich wkład do budżetu w postaci podatków i składek na ubezpieczenia społeczne.

Argument demograficzny – niedobory na polskim rynku pracy

Mając na względzie malejący przyrost naturalny, starzenie się społeczeństwa oraz masową skalę emigracji, czas przyznać, że Polska znalazła się w sytuacji pogłębiającego się kryzysu demograficznego. Należy pamiętać, że w maju 2011 r. Niemcy otworzą swój rynek pracy dla polskich pracowników, co może doprowadzić do jeszcze poważniejszych niedoborów na polskim rynku pracy.

Niedobory siły roboczej są szczególnie widoczne w rolnictwie. Inwestycje związane z absorpcją środków UE oraz przygotowaniem do Euro 2012 powodują zapotrzebowanie na pracowników budowlanych. Starzenie się polskiego społeczeństwa oznacza nie tylko kryzys systemu emerytalnego, ale też zwiększenie zapotrzebowania na osoby pracujące w charakterze opiekunek i opiekunów dla osób starszych. Wskazuje to na konieczność przygotowania mechanizmów, które pozwolą pracownikom cudzoziemskim zalegalizować swoją pracę i w pełni uczestniczyć w polskim rynku pracy.

Należy przy tym pamiętać, że znaczna część nieudokumentowanych migrantów to osoby młode, uczniowie polskich szkół i studenci polskich uczelni, którzy podejmując pracę w Polsce będą mogli wesprzeć polski system emerytalny.

Argumenty dt praw człowieka

Choć argumenty ekonomiczne i demograficzne należą do najbardziej pragmatycznych z punktu widzenia interesów państwa, nie należy zapominać, że Polska ratyfikowała także szereg międzynarodowych dokumentów, które zobowiązują państwo do przestrzegania praw człowieka. Wprowadzenie abolicji pozwoliłoby na pełniejsze realizowanie tych praw, w szczególności prawa do edukacji, prawa do ochrony życia rodzinnego oraz prawa do ochrony przed dyskryminacją. Poszanowanie praw człowieka wszystkich osób przebywających na terytorium Polski, bez względu na ich status, stanowiłoby wyraźny sygnał na arenie międzynarodowej iż Polska utrzymuje wysokie standardy etyczne.

Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka	Międzynarodowy Pakt Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych	Praw i	18 czerwca 1977
-------------------------------------	--	--------	-----------------

	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych	18 czerwca 1977
	Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej	4 stycznia 1969
	Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet	3 września 1981
	Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karanía	25 Sierpnia 1989
	Konwencja o prawach dziecka	7 Lipca 1991

Realizację pewnych praw osób z nieudokumentowanym pobytem zapewnia także Konstytucja RP:

Art. 2.

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 30.

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 31.

1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.
2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.
3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 38.

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

Art. 68.

1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

Art. 70.

1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.
2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.
3. Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.
4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

Art. 71.

1. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Art. 72.

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

Art. 76.

Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

VI. Polskie doświadczenie w zakresie prowadzenia abolicji

Abolicja jest jednorazowym uchyleniem karalności dokonanego czynu zabronionego. Polega na wydaniu aktu prawnego zakazującego wszczęcia postępowania karnego w przedmiocie tego czynu lub nakazującego jego umorzenie. W kontekście prawa karnego *abolicja* jest “generalnym aktem łaski odnoszącym się do tych przestępców, którzy nie zostali jeszcze prawomocnie osądzeni. Zakazuje ona wszczynania postępowania karnego w sprawach o określone przestępstwa, a tam gdzie postępowanie zostało już wszczęte – nakazuje je umorzyć”.

W kontekście polityki migracyjnej abolicja to mechanizm prawny wprowadzony na mocy nowelizacji ustawy o cudzoziemcach, który pozwolił cudzoziemcom, którzy przebywali w Polsce bez uregulowanego pobytu zalegalizowanie swojego pobytu.

Abolicja w szerszym znaczeniu tego słowa, oznaczałaby wprowadzenie możliwości wydania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony osobom, które na dzień dzisiejszy nie mają dokumentów poświadczających legalność ich pobytu na terytorium RP.

Wśród mechanizmów abolicyjnych wyróżnia się tzw. małą abolicję, która gwarantuje nieudokumentowanym migrantom możliwość swobodnego wyjazdu z Polski bez tzw. deportacji i wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany. Pozwala to na powrót bez konsekwencji do ojczystego kraju bez konieczności rezygnacji z więzów ze społeczeństwem polskim oraz pozostawia możliwość ponownego ubiegania się o wizę w polskim konsulacie i wjazdu na teren Polski. Zaletą tego rozwiązania jest minimalne obciążenie budżetu państwa – koszt powrotu oraz nowej wizy migranci pokrywają we własnym zakresie.

Już dwukrotnie, w 2003 i 2007 roku, w Polsce zostały przeprowadzone abolicje dla osób z nieuregulowanym pobytom.

VI.1 Pierwsza abolicja

Na mocy ustawy o cudzoziemcach³⁶, abolicja 2003 roku stawiała wobec cudzoziemców następujące wymagania:

Art. 154. 1. Cudzoziemcowi, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu wejścia w życie ustawy jest nielegalny i przebywającemu na tym terytorium nieprzerwanie co najmniej od dnia 1 stycznia 1997 r., który złożył w terminie do dnia 31 grudnia 2003 r. wniosek o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca udzieli mu tego zezwolenia, na okres 1 roku, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego albo obciążenia dla budżetu państwa oraz nie naruszy interesu Rzeczypospolitej Polskiej, pod warunkiem że cudzoziemiec:

1) wskaże lokal mieszkalny, w którym zamierza przebywać i przedstawi tytuł prawny do jego

³⁶ art. 154. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach. Ustawa o cudzoziemcach weszła w życie z dniem 1 września 2003 roku.

zajmowania oraz

2) posiada przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo pisemne oświadczenie pracodawcy o zamiarze zatrudnienia go lub powierzenia mu wykonywania innej pracy zarobkowej, lub pełnienia funkcji w zarządach osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą, jeżeli zezwolenie na pracę nie jest wymagane, lub

3) posiada dochody lub mienie wystarczające na pokrycie kosztów utrzymania i leczenia swojego i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, bez potrzeby korzystania ze wsparcia materialnego ze środków pomocy społecznej przez okres 1 roku.

W okresie pierwszej abolicji udokumentowanie pobytu na terytorium RP było możliwe głównie na podstawie stempeli Straży Granicznej w paszportach lub innych dokumentów poświadczających pobyt w Polsce. Pozyskanie przyrzeczenia na wykonywanie pracy – wymagało ponad dwóch miesięcy oczekiwania oraz dość drogie i skomplikowane działań ze strony pracodawcy. Założenie spółki przez osobę z nieuregulowanym pobytom prawnie nie było możliwe. Te czynniki zasadniczo ograniczyły możliwości skorzystania z wprowadzonych rozwiązań zainteresowanym.

Była przewidziana także tzw. mała abolicja, która pozwalała cudzoziemcowi na opuszczenie terytorium RP bez konsekwencji umieszczenia danych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany.

Art. 155. 1. Jeżeli cudzoziemiec, przebywający nielegalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, zgłosi ten fakt organowi Straży Granicznej lub Policji i opuści terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji, na podstawie której zostanie zobowiązany do opuszczenia tego terytorium, jego danych nie umieszcza się w wykazie.

Dla skorzystania z tej możliwości, niezbędne było zgłoszenie faktu nieuregulowanego statusu Straży Granicznej lub Policji oraz w dalszej kolejności – dotrzymanie terminu dobrowolnego opuszczenia terytorium RP, wskazanego w decyzji. „Mała abolicja” charakteryzowała się zarówno korzystnymi dla cudzoziemców cechami (brak konieczności przedstawiania dokumentów, możliwość szybkiego i niezależnego wejścia w postępowanie, pewność sukcesu postępowania, brak wymaganego minimalnego okresu pobytu), jak i niekorzystnymi cechami (za krótki czas przyjmowania zgłoszeń – tylko 2 miesiące).

Jeżeli chcemy oszacować skalę pierwszej abolicji, to warto odnieść się do statystyk Urzędu do Spraw Cudzoziemców, z których wynika iż uregulowano pobyt 3460 osób (patrz 4., str. 48)

VI.2 Druga abolicja

24 maja 2007 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw³⁷. Znowelizowana ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach stworzyła możliwość zalegalizowania pobytu cudzoziemcom przebywającym w Polsce nielegalnie. W tym przypadku przesłanki umożliwiające zalegalizowanie pobytu były podobne do przesłanek abolicyjnych z 2003 r.:

³⁷ art. 18 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw

Art. 18. 1. Cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nieprzerwanie co najmniej od dnia 1 stycznia 1997 r., którego pobyt na tym terytorium w dniu wejścia w życie ustawy jest nielegalny, wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca udzieli zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na okres 1 roku, o ile nie spowoduje to zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, albo obciążenia dla budżetu państwa lub nie naruszy interesu Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli cudzoziemiec spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) złoży wniosek o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy;
- 2) wskaże lokal mieszkalny, w którym zamierza przebywać i przedstawi tytuł prawny do jego zajmowania;
- 3) posiada przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo pisemne oświadczenie pracodawcy o zamiarze zatrudnienia go lub powierzenia mu wykonywania innej pracy zarobkowej, lub pełnienia funkcji w zarządach osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą, jeżeli zezwolenie na pracę nie jest wymagane, lub posiada dochody lub mienie wystarczające na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu w tym kosztów leczenia, bez potrzeby korzystania ze wsparcia materialnego ze środków pomocy społecznej przez okres 1 roku;
- 4) *nie złożył wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na podstawie art. 154 ustawy, o której mowa w art. 1.*

Co do skali regularyzacji pobytów w efekcie przeprowadzenia drugiej abolicji, mimo że docelowo odnosiła się ta akcja do tej samej grupy, to zainteresowanie było jednak znaczące: złożono 2033 wniosków, wydano 1346 pozytywnych decyzji (patrz tabele 5 i 6, str. 48 i 49).

VI.3 Krytyczne uwagi

Przyjęcie terminu, od którego był odliczany pobyt na terytorium RP stało się kryterium zawężającym, uniemożliwiającym wejście w postępowanie tym osobom, które przyjechały do Polski po 1 stycznia 1997 roku. W ten sposób dokonano pewnej selekcji, uzasadniając ją stopniem zintegrowania ze społeczeństwem polskim, nawiązaniem tej więzi, która jest *conditio sine qua non* wprowadzenia samego rozwiązania prawnego, którym jest abolicja.

Wprowadzenie kryterium maksymalnego okresu pobytu poza terytorium RP wyeliminowało pewną grupę, specyficzną ze względu na fakt utrzymywania relacji z krajami pochodzenia. Co więcej, to kryterium było bardzo restrykcyjnie przestrzegane w postępowaniach. Pobyt poza terytorium RP o 4 dni dłuższy od przewidzianego ustawowo dyskwalifikował osoby wnioskujące, a wraz z nimi – i członków ich rodzin.

Nowość rozwiązania prawnego, którym w 2003 roku stała się abolicja w Polsce, sprawiła, iż duża część cudzoziemców nie zdążyła zorientować się w zakresie warunków uzyskania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony³⁸ oraz pozyskać zestaw wymaganych dokumentów.

Dodatkowe przeszkody które wiązały się z wejściem w postępowanie o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie abolicji, to:

- niemożność udokumentowania okresu pobytu na terytorium RP,
- niemożność udokumentowania celów pobytu poza terytorium RP³⁹,
- utrata dokumentów podróży i innych dokumentów tożsamości cudzoziemców,
- niemożność pozyskania tytułu prawnego do lokalu oraz, w późniejszym okresie - zameldowania⁴⁰,
- fakt znajdowania się w miejscu oddalonym od organów właściwych ds. prowadzenia postępowania w zakresie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, areszcie lub strzeżonym ośrodku.

Trzeba zaznaczyć, że mimo to abolicja w 2003 objęła znaczną, ze względu na ilościowy udział w ówczesnej populacji migrantów ubiegających się o zezwolenia na zamieszkanie, grupę cudzoziemców.

Trzeba zaznaczyć, że w okresie od 1997 roku, coraz większą część migrantów starających się o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony stanowili obywatele państw powstałych po rozpadzie ZSRR. W 1998 stanowili oni 43,39% cudzoziemców starających się o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP, w 1999 - 33,66%, w 2000 - 41,78%, w 2001 - 44,05%, w 2002 - 46,10% oraz 50,21% w 2003 roku⁴¹ (patrz wykres 2, str. 47).

Rozwiązaniem które minimalnymi nakładami pozwoliło uregulować status cudzoziemców dotychczas przebywających na terytorium RP bez odpowiednich dokumentów była mała abolicja (art. 155 ustawy o cudzoziemcach).

³⁸ Tu należy wskazać na ten fakt, iż do 2003 roku zasadniczą część cudzoziemców przebywających na terytorium RP stanowili obywatele państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR, głównie sąsiednich Ukrainy, Rosji i Białorusi.

³⁹ Art. 64 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach mówi: Pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za nieprzerwany, gdy żadna z przerw w nim nie była dłuższa niż 6 miesięcy i nie przekroczyła łącznie 10 miesięcy w okresach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lub 3, chyba że przerwa była spowodowana:

- 1) wykonywaniem obowiązków zawodowych lub świadczeniem pracy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie umowy zawartej z pracodawcą, którego siedziba znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) towarzyszeniem małżonkowi wykonującemu obowiązki zawodowe lub świadczącemu pracę w warunkach, o których mowa w pkt 1;
- 3) uchylony;
- 4) leczeniem cudzoziemca.

⁴⁰ Biorąc pod uwagę ten fakt, iż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z dnia 8 grudnia 2009 r.) tytuł prawy nie jest dokumentem rozstrzygającym o legalności pobytu, a ustawa o ewidencji ludności podpisana w dniu 14 października 2010 r. zniesie wymagania związane z zameldowaniem cudzoziemców, istnieją przesłanki zakładać że te wymogi przy kolejnej abolicji nie będą stanowiły utrudnienia.

⁴¹ Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html>

VII. Rekomendacje co do kształtu nowej abolicji

VII.1 Lekcje wyniesione z dwóch poprzednich abolicji – próba podsumowania

Poniżej przedstawiona jest tabela porównawcza, dotycząca wymogów stawianych przez dwie poprzednie abolicje (2003 i 2007 rok) oraz wskazówki, dotyczące kształtowania warunków nowej akcji regularyzacyjnej.

	2003	2007	Nowa abolicja
Ramy czasowe			
- ostatni termin składania wniosków	31 grudnia 2003 roku	6 miesięcy od 20 lipca 2007 do 20 stycznia 2008	pożądane w okresie od wczesnej wiosny do jesieni ze względu na możliwość udokumentowania dalszego pobytu zamiarem podjęcia nauki oraz pozyskaniem dokumentów dokumentujących pracę sezonową.
- czas obowiązywania abolicji	4 miesiące	6 miesięcy	Czas przyjmowania wniosków – 6 miesięcy do roku (ze względu na konieczność przygotowania kompletu dokumentów);
Kryterium pobytu na terytorium RP			
- perspektywa poprzedniego pobytu w Polsce	Nieprzerwane ⁴² przebywanie na terytorium Polski co najmniej od dnia 1 stycznia 1997 r.,	= 2003	Pobyt w dniu 6.04.2010 i następujący – nieuregulowany.
- perspektywa dalszego pobytu w Polsce	zezwozenie na zamieszkanie na czas oznaczony na 1 rok	=2003	= 2003
Właściwości postępowania			
Właściwy organ	- Wojewoda - Policja - Straż Graniczna	- Wojewoda	- Wojewoda - Policja - Straż Graniczna
Kryterium wszczęcia postępowania	- złożenie wniosku do wojewody o wydanie zezwolenia na	=2003	= 2003

⁴² Do ustalenia, czy pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest nieprzerwany, stosuje się art. 64 ust. 4. Tak więc: *Pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za nieprzerwany, gdy żadna z przerw w nim nie była dłuższa niż 6 miesięcy i nie przekroczyła łącznie 10 miesięcy, chyba że przerwa była spowodowana:*

- 1) wykonywaniem obowiązków zawodowych lub świadczeniem pracy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie umowy zawartej z pracodawcą, którego siedziba znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) towarzyszeniem małżonkowi wykonującemu obowiązki zawodowe lub świadczącemu pracę w warunkach, o których mowa w pkt 1;
- 3) potrzebą uzyskania dokumentu podróży;
- 4) leczeniem cudzoziemca.

	zamieszkanie na czas oznaczony		
Dokumenty wymagane w ramach postępowania			
- kryterium zamieszkania	- tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, w którym cudzoziemiec zamierza przebywać	=2003	cofnąć to wymaganie
- kryterium zajęcia	- <i>przrzeczenie wydania zezwolenia na pracę na terytorium RP, lub</i> - <i>pisemne oświadczenie pracodawcy o zamiarze zatrudnienia lub powierzenia mu wykonywania innej pracy zarobkowej, lub</i> - <i>pełnienie funkcji w zarządach osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą, jeżeli zezwolenie na pracę nie jest wymagane</i>	=2003	= 2003 + - zaświadczenie o przyjęciu na studia; - zaświadczenia o ukończeniu studiów w Polsce ; - poświadczenie polskiego pochodzenia (w trybie osiedlenia konstytucyjnego / repatriacji / Karty Polaka); - świadectwo o zawarciu związku małżeńskiego / świadectwo urodzenia dziecka;
- kryterium dochodu	Posiadanie przez cudzoziemca dochodów lub mienia wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania i leczenia swojego i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, bez potrzeby korzystania ze wsparcia materialnego ze środków pomocy społecznej przez okres 1 roku ⁴³	=2003	= 2003
- kryterium porządku i bezpieczeństwa publicznego	<i>niespowodowanie zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego albo obciążenia dla</i>	=2003	= 2003

⁴³ Kryterium dochodowe było opcjonalne wobec kryterium odpłatnej pracy. To znaczy że w sytuacji, kiedy cudzoziemiec nie miał odpowiednio udokumentowanego zajęcia, przynoszącego regularny dochód, oszczędności i majątek cudzoziemca (np. nieruchomości) były uwzględniane jako środki zabezpieczające podstawowe potrzeby gospodarstwa domowego. Istotne tu jest wskazać na ten fakt, iż w 2003 roku ustawa o pomocy społecznej nie przewidywała możliwości korzystania przez cudzoziemców z pomocy społecznej.

	<i>budżetu państwa oraz nie naruszy interesu RP</i> ⁴⁴		
- kryterium wykluczające	BRAK	nie złożył wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na podstawie art. 154 ustawy, o której mowa w art. 1.	Niezależnie od tego, czy wcześniej składał wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na podstawie art. 154 ustawy, o której mowa w art. 1. (ustawy o cudzoziemcach 2003)
Skala abolicji			
Liczba złożonych wniosków	3512	2033	
Liczba pozytywnych decyzji	2696	1346	
Szacunki co do ilości cudzoziemców przebywających na terytorium RP spełniających abolicyjne kryteria	ok. 5 tysięcy		Szacunki – od 45 000 do 450 000 osób ⁴⁵

Zasadnym założeniem, aczkolwiek dość arbitralnie skonstruowanym z punktu widzenia zakresu podmiotowego grupy uprawnionych do skorzystania z poprzednich abolicji punktu widzenia postępowania administracyjnego, było kryterium okresu pobytu na terytorium RP oraz więzi ze społeczeństwem polskim. Istotne jest jednak dowartościowanie w tym kontekście skali i znaczenia migracji sezonowych, w przypadku których ryzyko nielegalności jest przynajmniej równie istotne. W poniżej przedstawionych postulatach dotyczących kształtu nowej akcji regularizacyjnej są zawarte propozycje, które pozwolą uwzględnić grupę migrantów sezonowych.

VII.2 Zakres podmiotowy

Istotne kryteria które warto wziąć pod uwagę przy planowaniu kolejnej abolicji dotyczą przede wszystkim jasno zdefiniowanych kryteriów zakresu podmiotowego, konsekwentnie aplikowane i zgodne z

⁴⁴ art. 57 ust.1 pkt. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

⁴⁵ REGINE: Regularisations in Europe. Final Report. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, Ref. JLS/B4/2007/05, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Vienna, Austria, January 2009; Nieuregulowana migracja do Polski: CLANDESTINO Projekt Badawczy *Szacowanie niepoliczalnych danych i trendów w Europie*, Nota informacyjna, Lipiec 2009

[http://irregular-migration.hwwi.net/typo3_upload/groups/31/4.Background Information/4.3.Policy Briefs NATIONAL/Poland PolicyBrief Clandestino Nov09 2 pl.pdf](http://irregular-migration.hwwi.net/typo3_upload/groups/31/4.Background%20Information/4.3.Policy%20Briefs%20NATIONAL/Poland%20PolicyBrief%20Clandestino%20Nov09%20pl.pdf): Szacunki dotyczące imigrantów nielegalnie pracujących w Polsce są rozmaite, na przykład w raporcie oceniającym zapotrzebowanie Polski na cudzoziemskich pracowników dla roku 2004 pojawia się szacunek 50 tys. do 300 tys. imigrantów pracujących nielegalnie. Prasowe doniesienie dotyczące tego samego roku, które opierać się miało na informacjach z Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców, czego nie udało się zweryfikować, przytacza natomiast liczbę ok. 450 tys. osób nielegalnie pracujących w Polsce, w tym 250 tys. obywateli Ukrainy, 150 tys. Białorusi i Rosji, 40 tys. Wietnamu i 8 tys. Armenii.

całością polskiego ustawodawstwa w odniesieniu do praw i obowiązków dopełnianych przez cudzoziemców.

Postulat	Uzasadnienie
<p>- nielegalny pobyt na terytorium Polski po dniu 5 kwietnia 2010 r. do dnia wejścia w życie ustawy wprowadzającej abolicję (okres obowiązywania wspólnego Kodeks Schengen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Niezależnie od daty wjazdu na terytorium RP, ważny jest ten fakt, iż cudzoziemiec jest nielegalnie na terytorium RP. Nowa abolicja ma objąć możliwie najszerszą grupę zainteresowanych.
<p>- uwzględnić polskie pochodzenie wnioskodawców;</p>	<ul style="list-style-type: none"> Państwo polskie ma zobowiązania w stosunku do osób narodowości polskiej, które nie są polskimi obywatelami. Jest to szczególnie istotne w kontekście wydarzeń historycznych dwudziestego wieku, w tym zmiany granic państwowych. Przekonanie takie znalazło swój wyraz w ustawie o Karcie Polaka. Niestety część osób polskiego pochodzenia znalazła się w sytuacji nielegalnego pobytu jeszcze zanim akt ten wszedł w życie lub ze względu na złożone uwarunkowania już w trakcie jego obowiązywania zamykając sobie drogę do starania o Kartę Polaka. W kontekście wprowadzenia Ustawy o Karcie Polaka, istotne jest by osoby polskiego pochodzenia, w rozumieniu przepisów ustawy, przebywające na terytorium RP bez uregulowanego pobytu, miały możliwość zalegalizować swój pobyt. Ta sama argumentacja dotyczy realizacji uprawnień osób polskiego pochodzenia wynikających z ustawy o repatriacji oraz art. 52 Konstytucji RP.
<p>- uwzględnić fakt ukończenia polskiej uczelni;</p>	<ul style="list-style-type: none"> Przyjmując pod uwagę ten fakt, iż na mocy § 2 ust. 26a rozporządzenia 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 2007 r. Nr 120, poz. 824, z 2008 r. Nr 17, poz. 106, z 2009 r. Nr 21, poz. 114), wykonywanie pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę jest dopuszczalne w przypadku cudzoziemców będących absolwentami polskich szkół ponadgimnazjalnych lub stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich na polskich uczelniach. W przypadku nieuregulowanego pobytu tych osób, przepisy nadal nie pozwalają na wykorzystanie ich kapitału ludzkiego na rynku pracy. Na pełniejszej integracji osób wykształconych na polskich uczelniach skorzystają polska nauka i kultura.
<p>- uwzględnić fakt ukończenia polskiej szkoły;</p>	<ul style="list-style-type: none"> Na mocy art. 70. ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdy ma prawo do nauki: <i>Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.</i> Obowiązek szkolny obejmuje także dzieci cudzoziemców, przebywających na terytorium RP, niezależnie od tego czy ich pobyt jest odpowiednio udokumentowany, czy też nie.

<p>- uwzględnić fakt podjęcia lub kontynuacji stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Biorąc pod uwagę działania podjęte przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych w zakresie promocji nauki na polskich uczelniach wśród cudzoziemców, a jednocześnie braku odpowiednich mechanizmów pozwalających zagwarantować legalność pobytu cudzoziemców w trakcie studiów, istotne jest by osoby, które podjęły lub kontynuują stacjonarne studia wyższe lub stacjonarne studia doktoranckie na tym terytorium, zwanych dalej „studiami”, które zamierza kontynuować lub uzupełnić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mogły skorzystać z abolicji.
<p>- łączenie rodzin z członkiem najbliższej rodziny na zasadach ustawy o cudzoziemcach;</p>	<p>Ochrona życia rodzinnego jest specyficznym zadaniem Państwa. Szkodliwość rozdzielania rodzin ma ogromne konsekwencje. Przykładem tego są polskie rodziny, które zostały rozdzielone przez</p>

- fakt obowiązku szkolnego w przypadku rodziców i ich dzieci do ukończenia 18 roku życia ;

deportacje.

- Wśród istotnych artykułów, które w sposób szczególny dotyczą migrantów z nieuregulowanym pobytem, należy m.in. zwrócić uwagę na art. 23 i 24 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych:

Art. 23

1. Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa
2. Uznaje się prawo mężczyzny i kobiety w wieku małżeńskim do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny.
3. Żaden związek małżeński nie może być zawarty bez swobodnie wyrażonej i pełnej zgody przyszłych małżonków.
4. Państwa Strony niniejszego Paktu podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienie równych praw i obowiązków małżonków w odniesieniu do zawarcia małżeństwa, podczas jego trwania i przy jego rozwiązaniu. W przypadku rozwiązania małżeństwa należy podjąć kroki w celu zapewnienia dzieciom niezbędnej ochrony.

Art. 24

1. Każde dziecko, bez żadnej dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową lub urodzenie, ma prawo do środków ochrony, jakich wymaga status małoletniego, ze strony rodziny, społeczeństwa i Państwa.
2. Każde dziecko powinno być zarejestrowane niezwłocznie po urodzeniu i posiadać nazwisko.
3. Każde dziecko ma prawo do nabycia obywatelstwa.

- Konwencja o prawach dziecka, w art. 3 ust. 1 stanowi że: „We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.” Także, zgodnie z art. 3 ust. 2: „Państwa-Strony działają na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra,

- fakt pozostawania zstępnych do 21 roku życia na utrzymaniu rodziców⁴⁶;

biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych, i w tym celu będą podejmowały wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne.” Ponadto, art. 3 ust. 3: „Państwa-Strony czuwają, aby instytucje, służby oraz inne jednostki odpowiedzialne za opiekę lub ochronę dzieci dostosowały się do norm ustanowionych przez kompetentne władze, w szczególności w dziedzinach bezpieczeństwa, zdrowia, jak również dotyczących właściwego doboru kadr tych instytucji oraz odpowiedniego nadzoru”. Dodatkowo za art. 5: „Państwa-Strony będą szanowały odpowiedzialność, prawo i obowiązek rodziców lub, w odpowiednich przypadkach, członków dalszej rodziny lub środowiska, zgodnie z miejscowymi obyczajami, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie odpowiedzialnych za dziecko, do zapewnienia mu, w sposób odpowiadający rozwojowi jego zdolności, możliwości ukierunkowania go i udzielenia mu rad przy korzystaniu przez nie z praw przyznaných mu w niniejszej konwencji”.

- Ponadto, Art. 47 Konstytucji RP mówi: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.” W szczególności, za art. 72. Ust. 1: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.” Na mocy art. 70. ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdy ma prawo do nauki: *Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.* W świetle powyższego przepisu, prawo do nauki obejmuje także niepełnoletnie dzieci cudzoziemców. Choć z praktyki wynika, iż dzieci o nieuregulowanym statusie napotykają trudności w dostępie do polskiej oświaty, w świetle polskiego prawa są one objęte obowiązkiem szkolnym. Osoby niepełnoletnie w żaden sposób nie mogą zostać uznane za odpowiedzialne za swój nieuregulowany status prawny, który jest wynikiem zaniedbania sprawujących nad nim opiekę osób dorosłych. Tym bardziej oczywistym wydaje się, że nie powinny być za te zaniedbania karane. Życie w ciągłym strachu przed deportacją może w znaczny sposób zakłócić ich prawidłowy rozwój oraz naturalne procesy socjalizacji. Dlatego też, uregulowanie statusu osób niepełnoletnich przebywających w Polsce powinno być jednym z priorytetów wprowadzonej abolicji.

VII.3 Zakres wymaganych dokumentów oraz warunki prowadzenia akcji regularyzacyjnej

⁴⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 2 ust 1 pkt 8

Postulat	Uzasadnienie
- okres trwania akcji abolicyjnej: 12 miesięcy	<ul style="list-style-type: none"> • Konieczność przygotowania przestrzeni dla akcji informacyjnej; • Minimalizacja obciążenia Wydziałów Spraw Cudzoziemców w Urzędach Wojewódzkich oraz wdrożenie pracowników w postępowanie na mocy nowelizowanej ustawy o cudzoziemcach. • Uwzględnienie istotnych uwarunkowań sezonowości zatrudnienia i podejmowania studiów. • Unaocznienie stronom zainteresowanym skutków akcji abolicyjnej (niwelacja lęku).
- dostarczenie tytułu prawnego do lokalu nie może być koniecznym warunkiem przy składaniu wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w ramach abolicji (ew. wymóg może dotyczyć oświadczenia właściciela lokalu o zamiarze zawarcia umowy najmu i zameldowania po uzyskaniu pozytywnej decyzji);	<ul style="list-style-type: none"> • Na mocy §4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z dnia 8 grudnia 2009 r.), tytuł prawny do lokalu nie jest dokumentem stanowiącym o legalności pobytu na terytorium RP. • Niwelowanie obaw po stronie właścicieli lokali (żeby podpisywać umowę przed odbiorem karty, ale po odbiorze decyzji).

O ile w postępowaniach przed administracją publiczną posiadanie odpowiednich dokumentów stanowi o możliwości zdefiniowania pobytu jako legalnego bądź nie, ważne jest, aby przyrzeć się możliwościom pozyskania ww. dokumentów.

Dokumenty stanowiące o legalności pobytu cudzoziemca⁴⁷ możemy podzielić na trzy grupy:

Dokumenty uprawniające do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	Dokumenty uprawniające do wykonywania pracy przez cudzoziemca, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemca lub potwierdzających fakt powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	Dokumenty poświadczające posiadanie środków utrzymania na czas trwania planowanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz na powrót do państwa pochodzenia lub na tranzyt, w walucie polskiej lub walutach obcych, lub dokumentów mogących potwierdzić możliwość uzyskania środków utrzymania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z prawem
a) dokumentu podróży, b) przepustki, o której mowa w art. 13a ust. 1	a) zezwolenia na pracę wydanego przez właściwy	a) czek podróży, b) karta kredytowa wraz z zaświadczeniem o

⁴⁷ Zgodnie z §4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z dnia 8 grudnia 2009 r.)

<p>ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, zwanej dalej "ustawą",</p> <p>c) wize, jeżeli jest wymagana,</p> <p>d) karty pobytu,</p> <p>e) zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony,</p> <p>f) zezwolenia na osiedlenie się,</p> <p>g) polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca,</p> <p>h) polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca,</p> <p>i) tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca,</p> <p>j) tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca,</p> <p>k) dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 516),</p> <p>l) zaświadczenia, o którym mowa w art. 80 ust. 3 ustawy,</p> <p>m) zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego,</p> <p>n) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich,</p> <p>o) dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wydanych przez inne państwa obszaru Schengen, państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederację Szwajcarską,</p> <p>p) dokumentu potwierdzającego, że wjazd i pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest związany z wykonywaniem czynności zawodowych;</p>	<p>organ,</p> <p>b) oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, zarejestrowanego we właściwym powiatowym urzędzie pracy,</p> <p>c) umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej,</p> <p>d) dokumentów potwierdzających uzyskanie przez cudzoziemca prowadzącego działalność gospodarczą wpisu do ewidencji działalności gospodarczej;</p>	<p>wysokości limitu na karcie kredytowej lub karta płatnicza wraz z zaświadczeniem o aktualnym stanie konta lub aktualnym wyciągiem z historii rachunku,</p> <p>c) zaświadczenie o posiadaniu środków płatniczych w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, potwierdzone pieczęcią i podpisem upoważnionego pracownika tego banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej,</p> <p>d) oryginał zaproszenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy,</p> <p>e) dokument potwierdzający przyznanie stypendium.</p>
---	--	--

Podobnie wygląda sytuacja Zgodnie z Rozporządzeniem (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dziennik Urzędowy L 105 , 13/04/2006 P. 0001 – 0032:

Artykuł 5

Warunki wjazdu obywateli państw trzecich

1. W przypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy w okresie sześciomiesięcznym warunki wjazdu obywateli państw trzecich są następujące:

- posiadają oni ważny dokument podróży lub dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy;
- posiadają oni ważną wizę, jeżeli jest wymagana zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas

przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu [17], z wyjątkiem przypadku gdy posiadają oni ważny dokument pobytowy;

c) uzasadnią cel i warunki planowanego pobytu oraz posiadają wystarczające środki utrzymania, zarówno na czas trwania planowanego pobytu, jak i na powrót do ich państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego, co do którego istnieje pewność, że uzyskają zezwolenie na wjazd na jego terytorium, lub jeżeli mają możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem;

d) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS;

e) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z Państw Członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych Państw Członkowskich.

2. Niewyczerpujący wykaz dokumentów uzupełniających, których okazania straż graniczna może wymagać od obywateli państw trzecich w celu weryfikacji spełnienia warunków określonych w ust. 1 lit. c), jest zawarty w załączniku I.

3. Środki utrzymania ocenia się stosownie do długości i celu pobytu oraz w stosunku do średnich kosztów taniego wyżywienia i zakwaterowania w danym Państwie Członkowskim lub danych Państwach Członkowskich pomnożonych przez liczbę dni pobytu.

Ustalane przez Państwa Członkowskie kwoty referencyjne są przekazywane Komisji zgodnie z art. 34.

Podstawę do oceny, czy środki utrzymania są wystarczające, może stanowić gotówka, czeki podróżne i karty kredytowe znajdujące się w posiadaniu obywatela państwa trzeciego. Oświadczenia o sponsorowaniu, jeżeli takie oświadczenia są przewidziane przez prawo krajowe, oraz listy gwarancyjne od osób przyjmujących, określone przez prawo krajowe, w przypadku gdy obywatel państwa trzeciego zatrzymuje się u osoby przyjmującej, mogą również stanowić dowód dysponowania wystarczającymi środkami utrzymania.

4. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1:

a) obywatelom państw trzecich, którzy nie spełniają wszystkich warunków ustanowionych w ust. 1, jednakże posiadają dokument pobytowy lub wizę uprawniającą do ponownego wjazdu wydane przez jedno z Państw Członkowskich lub, jeśli jest to wymagane, oba te dokumenty, zezwala się na wjazd na terytorium innych Państw Członkowskich w celu tranzytu, tak aby mogli oni dotrzeć na terytorium tego Państwa Członkowskiego, które wydało dokument pobytowy lub wizę uprawniającą do ponownego wjazdu, chyba że ich nazwiska znajdują się w krajowym wykazie wpisów Państwa Członkowskiego, którego granice zewnętrzne usiłują przekroczyć, a wpisowi towarzyszy instrukcja odmowy wjazdu lub tranzytu;

b) obywatelom państw trzecich, którzy spełniają warunki ustanowione w ust. 1, z wyjątkiem warunku ustanowionego w lit. b), i którzy zgłaszają się na granicy, można zezwolić na wjazd na terytorium Państw Członkowskich, jeżeli na granicy zostanie im wydana wiza zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 415/2003 z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie wydawania wiz na granicy, w tym wydawania takich wiz marynarzom podróżującym tranzytem [18].

Wizy wydawane na granicy wymagają rejestracji w wykazie.

Jeżeli zamieszczenie wizeny w dokumencie nie jest możliwe, wizę zamieszcza się wyjątkowo na oddzielnej karcie załączonej do dokumentu. W takim przypadku stosuje się jednolity wzór formularza do celów zamieszczenia wizeny określony w rozporządzeniu Rady (WE) nr 333/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie jednolitego wzoru formularza, na którym umieszcza się wizę wydawaną przez Państwo Członkowskie

osobom posiadającym dokumenty podróży, które nie są uznane przez Państwo Członkowskie sporządzające formularz [19];

c) obywatele państw trzecich, którzy nie spełniają jednego lub więcej warunków ustanowionych w ust. 1, mogą uzyskać zezwolenie Państwa Członkowskiego na wjazd na jego terytorium ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe. W przypadku gdy wobec danego obywatela państwa trzeciego dokonano wpisu, o którym mowa w ust. 1 lit. d), Państwo Członkowskie wydające mu zezwolenie na wjazd na swoje terytorium powiadamia o tym odpowiednio inne Państwa Członkowskie.

ZAŁĄCZNIK I

Dokumenty uzupełniające do celów weryfikacji spełnienia warunków wjazdu

Dokumenty uzupełniające, o których mowa w art. 5 ust. 2, mogą obejmować:

a) w odniesieniu do podróży służbowych:

i) zaproszenie od firmy lub instytucji do uczestnictwa w spotkaniach, konferencjach lub wydarzeniach związanych z handlem, przemysłem lub pracą;

ii) inne dokumenty potwierdzające istnienie stosunków handlowych lub relacji zawodowych;

iii) bilety wstępu na targi i kongresy, w przypadku uczestnictwa w nich;

b) w odniesieniu do podróży podejmowanych w celu podjęcia nauki i innych form kształcenia:

i) zaświadczenie potwierdzające przyjęcie przez instytucję dydaktyczną w celu uczestnictwa w kursach zawodowych lub teoretycznych w ramach szkolenia podstawowego lub uzupełniającego;

ii) legitymacje studenckie lub świadectwa uczestnictwa w kursach;

c) w odniesieniu do podróży podejmowanych w celach turystycznych lub z powodów osobistych:

i) dokumenty uzupełniające dotyczące zakwaterowania:

- zaproszenie od osoby przyjmującej w razie zatrzymania się u niej,

- dokument uzupełniający od placówki zapewniającej zakwaterowanie lub inny odpowiedni dokument wskazujący na przewidywane miejsce zakwaterowania;

ii) dokumenty uzupełniające dotyczące planu podróży:

potwierdzenie rezerwacji wycieczki zorganizowanej lub inny odpowiedni dokument wskazujący na przewidywane plany podróży;

iii) dokumenty uzupełniające dotyczące powrotu;

bilet powrotny lub bilet w obie strony.

d) w odniesieniu do podróży podejmowanych z powodów politycznych, naukowych, wydarzeń kulturalnych, sportowych lub religijnych lub z innych powodów:

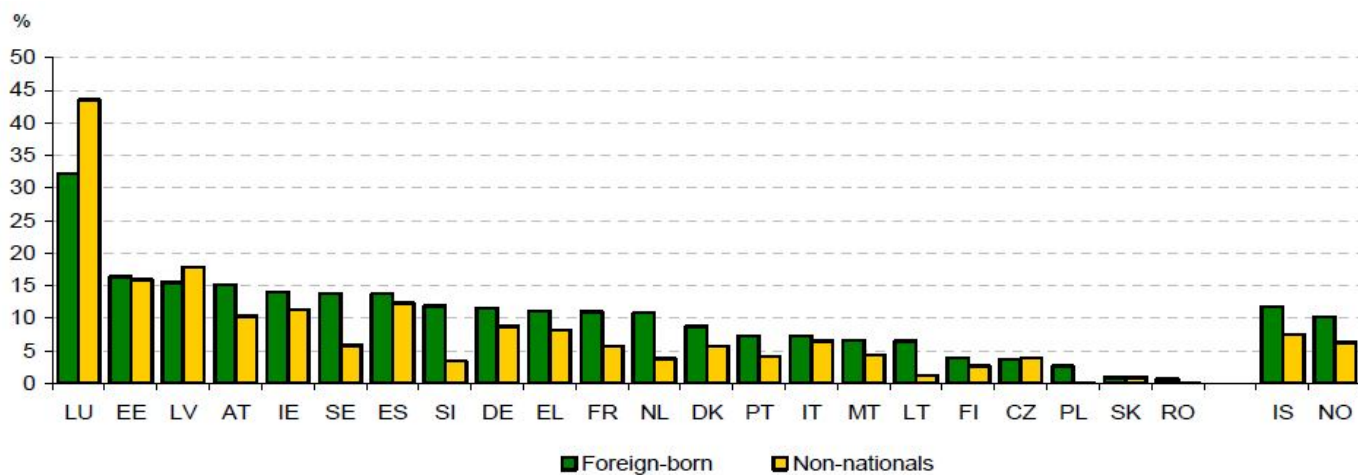
zaproszenia, bilety wstępu, dowód wpisania się na listę uczestników lub programy określające, jeżeli jest to możliwe, nazwę organizacji przyjmującej i długość pobytu lub inny odpowiedni dokument wskazujący na cel wizyty.

Istotne jest zwrócenie uwagi na ten fakt, iż część z tych dokumentów jest pozyskiwana od organów administracji publicznej (zarówno tych w Polsce, jak i poza jej granicami), inna część - od instytucji, a nawet osób prywatnych. Ważne jest zminimalizowanie „efektu sprężenia zwrotnego” przy opracowaniu kryteriów abolicji, w taki sposób by zarówno możliwość przedstawienia dokumentów, jak i ich autentyczność mogły

być zweryfikowane w trakcie postępowania przed Wydziałem Spraw Cudzoziemców Urzędu Wojewódzkiego.

Warto nadmienić, iż wśród dokumentów wymienionych powyżej, rozstrzygających w sprawie legalności pobytu nie są wymienione dokumenty poświadczające adres miejsca zamieszkania oraz tytuł do zajmowania lokalu pod tym adresem. Biorąc powyższe pod uwagę, należy w kryteriach uprawniających do przystąpienia do nowej abolicji znieść wymagania dotyczące przedstawienia owych dokumentów i generalnie minimalizować konieczność dostarczania dokumentów, by uniknąć „efektu domino” i nie wykluczyć osób czyj pobyt jest na dzień dzisiejszy nieudokumentowany z możliwości skorzystania z regularyzacji.

ANEKS



Wykres 1 : Udział w ludności urodzonej za granicą oraz nie-obywateli w ludności państw UE i EFTA w 2009 r.

Źródło: Katya VASILEVA, Statistics in focus 45/2010, Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States

Tabela 1 : Liczba osób, które posiadają ważne karty pobytu (stan na 31.12.2009 r.) wg obywatelstwa i rodzaju zezwolenia.

Źródło: Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2009 r., UDSC
<http://www.udsc.gov.pl/files/statystyki/2009.xls>

Obywatelstwo	OCHRONA UZUPEŁNIAJĄCA	OSIEDLENIE SIĘ	POBYT REZYDENTA DŁUGOTERMINOWEGO WE	POBYT TOLEROWANY	STATUS UCHODźCY	ZAMIESZKANIE NA CZAS OZNACZONY	Suma
AFGANISTAN	28	27	2	-	10	26	93
ALBANIA	-	47	4	-	-	176	227
ALGERIA	-	288	6	1	1	144	440
ANGOLA	-	29	1	-	-	46	76
ARABIA SAUDYJSKA	-	1	-	-	-	95	96
ARGENTYNA	-	21	1	-	-	33	55
ARMENIA	21	1763	307	66	4	1488	3649
AUSTRALIA	-	90	2	-	-	118	210
AUSTRIA	-	197	-	-	-	-	197
AZERBEJDŹAN	3	109	9	-	4	76	201
B.J. REPUBLIKA MACEDONII	-	126	5	-	-	54	185
BANGLADESZ	2	32	7	10	-	80	131
BARBADOS	-	-	-	-	-	1	1
BELGIA	-	65	-	-	-	-	65
BENIN	-	1	-	-	-	4	5
BEZ OBYWATELSTWA	7	717	8	17	6	46	801
BHUTAN	-	-	-	1	1	-	2
BIAŁORUŚ	13	5019	276	13	94	3032	8447
BOLIWIA	-	29	2	-	-	18	49
BOŚNIA-HERCEGOWINA	-	102	6	-	7	90	205
BOTSWANA	-	3	-	-	-	-	3
BRAZYLIA	-	63	5	-	-	212	280
BUŁGARIA	2	894	12	-	-	-	908
BURKINA FASO	-	-	-	-	-	10	10
BURUNDI	-	4	-	-	-	2	6
CHILE	-	18	-	-	-	32	50
CHINY	11	578	71	12	1	1927	2600
CHORWACJA	-	184	15	-	-	86	285
CYPR	-	12	-	-	-	-	12
CZAD	-	-	-	-	-	2	2
CZARNOGÓRA	-	15	3	-	-	22	40
CZECHY	-	492	-	-	-	-	492
DANIA	-	63	-	-	-	-	63
DOMINIKA	-	-	-	-	-	1	1
DOMINIKANA	-	1	-	-	-	20	21
DŹIBUTI	-	2	-	-	-	-	2
EGIPT	-	123	1	-	-	363	487
EKWADOR	-	24	1	-	-	33	58
ERYTREA	1	1	-	-	1	1	4
ESTONIA	-	16	-	-	-	-	16
ETIOPIA	-	25	4	-	6	20	55
FILIPINY	-	45	12	-	-	137	194
FINLANDIA	-	27	-	-	-	-	27

FRANCJA	-	267	-	-	-	-	267
GABON	-	2	-	-	-	1	3
GAMBIA	-	1	-	1	-	27	29
GHANA	-	15	-	-	-	43	58
GRECJA	-	276	-	-	-	-	276
GRENADA	-	1	-	-	-	-	1
GRUZJA	2	203	15	1	-	168	389
GUJANA	-	2	-	-	-	-	2
GWATEMALA	-	2	-	-	-	8	10
GWINEA	-	18	-	2	-	31	51
GWINEA BISSAU	-	6	-	-	-	6	12
GWINEA RÓWNIKOWA	-	1	-	-	-	-	1
HAITI	-	-	-	-	-	1	1
HISZPANIA	-	78	-	-	-	-	78
HONDURAS	-	2	-	-	-	3	5
HONGKONG	-	2	1	-	-	2	5
INDIE	-	471	228	10	1	1260	1970
INDONEZJA	-	27	-	-	-	54	81
IRAK	46	102	17	-	29	161	355
IRAN	-	57	3	2	7	76	145
IRLANDIA	-	33	-	-	-	-	33
ISLANDIA	-	3	-	-	-	-	3
IZRAEL	-	46	12	-	-	162	220
JAMAJKA	-	3	-	-	-	6	9
JAPONIA	-	157	12	-	-	819	988
JEMEN	-	79	10	1	-	45	135
JORDANIA	-	150	13	-	-	41	204
KAMBODŻA	-	12	-	-	-	4	16
KAMERUN	2	21	1	-	6	125	155
KANADA	-	124	11	-	-	198	333
KATAR	-	1	-	-	-	-	1
KAZACHSTAN	1	698	19	4	-	292	1014
KENIA	-	25	7	-	-	72	104
KIRGISTAN	-	38	4	-	-	39	81
KOLUMBIA	-	42	7	-	-	64	113
KOMORY	-	-	-	-	-	2	2
KONGO	2	21	3	2	8	65	101
KONGO, DEMOKRATYCZNA REPUBLIKA	1	9	-	-	1	23	34
KOREA POŁUDNIOWA	-	39	75	1	-	1177	1292
KOREA PÓŁNOCNA	-	-	1	-	-	162	163
KOSOWO	-	4	-	-	1	23	28
KOSTARYKA	-	8	-	-	-	4	12
KUBA	1	50	2	-	5	35	93
KUWEJT	-	13	-	-	-	2	15
LAOS	1	12	-	-	4	3	20
LIBAN	1	139	8	-	2	59	209
LIBERIA	-	7	-	2	10	3	22
LIBIA	-	74	1	-	1	45	121
LITWA	-	365	-	-	-	-	365
LUKSEMBURG	-	3	-	-	-	-	3
ŁOTWA	-	34	-	-	-	-	34
MADAGASKAR	-	8	1	-	-	10	19
MALAWI	-	-	-	-	-	1	1
MALEZJA	-	9	1	-	-	82	92
MALI	-	17	1	-	-	15	33

MAROKO	-	105	6	1	-	180	292
MAURETANIA	-	1	-	-	-	4	5
MAURITIUS	-	5	-	-	-	10	15
MEKSYK	-	69	3	-	-	161	233
MOŁDOWA	1	288	57	2	1	495	844
MONGOLIA	-	388	81	1	-	429	899
MOZAMBIK	-	4	-	-	-	-	4
MYANMAR	-	2	-	-	1	3	6
NAMIBIA	-	2	-	-	-	2	4
NEPAL	4	23	19	3	-	221	270
NIDERLANDY	-	172	-	-	-	-	172
NIEMCY	-	832	-	-	-	-	832
NIEOKREŚLONE	-	42	-	16	-	6	64
NIGERIA	2	154	13	3	-	695	867
NIKARAGUA	-	5	-	-	-	-	5
NORWEGIA	-	43	-	-	-	-	43
NOWA ZELANDIA	-	26	1	-	-	48	75
PAKISTAN	3	70	3	15	11	168	270
PANAMA	-	6	-	-	-	5	11
PAPUA-NOWA GWINEA	-	-	-	-	-	2	2
PARAGWAJ	-	-	-	-	-	9	9
PERU	-	78	5	1	-	75	159
PORTUGALIA	-	11	-	-	-	-	11
REPUBLIKA POŁUDNIOWEJ AFRYKI	-	34	4	-	-	92	130
REPUBLIKA ZIEŁONEGO PRZYLĄDKA	-	-	-	-	-	1	1
ROSJA	5051	4843	364	63	848	1792	12961
RUMUNIA	1	184	2	1	-	-	188
RWANDA	-	3	-	-	3	7	13
SALWADOR	-	3	-	-	-	-	3
SAMOA AMERYKAŃSKIE	-	-	-	-	-	2	2
SENEGAL	4	20	3	1	-	34	62
SERBIA	-	365	21	-	1	165	552
SESZELE	-	-	-	-	-	1	1
SIERRA LEONE	1	14	2	2	2	13	34
SINGAPUR	-	10	1	-	-	8	19
SŁOWACJA	-	277	-	-	-	-	277
SŁOWENIA	-	14	-	-	-	-	14
SOMALIA	11	15	-	-	20	5	51
SRI LANKA	31	25	-	-	13	28	97
STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI	-	751	96	-	-	1211	2058
SUDAN	2	31	1	1	4	10	49
SYRIA	1	266	45	-	5	177	494
SZWAJCARIA	-	50	-	-	-	-	50
SZWECJA	-	330	-	-	-	-	330
TADŻYKISTAN	-	9	5	-	-	11	25
TAJLANDIA	-	20	5	-	-	241	266
TAJWAN	-	15	9	-	-	492	516
TANZANIA	-	27	1	2	-	28	58
TOGO	3	2	-	1	-	10	16
TRYNIDAD I TOBAGO	-	2	-	-	-	2	4
TUNEZJA	1	116	7	-	-	402	526
TURCJA	17	454	179	-	13	1105	1768
TURKMENISTAN	-	17	1	-	4	25	47
UGANDA	-	8	-	-	-	8	16
UKRAINA	17	13787	1656	36	1	11074	26571

URUGWAJ	-	8	-	-	-	5	13
UZBEKISTAN	1	96	4	2	4	207	314
WENEZUELA	-	31	2	-	-	32	65
WĘGRY	-	314	-	1	-	-	315
WIELKA BRYTANIA	-	322	-	-	-	-	322
WIETNAM	4	4375	721	333	-	2774	8207
WŁOCHY	-	294	-	-	-	-	294
WYBRZEŻE KOŚCI SŁONIOWEJ	-	5	-	-	-	8	13
WYSPY ŚW. TOMASZ I KSIĄŻĘCA	-	2	-	1	-	-	3
ZACHODNI BRZEG I STREFA GAZY	10	34	6	-	2	68	120
ZAMBIA	-	7	-	-	-	12	19
ZIMBABWE	1	3	2	-	1	32	39
ZJEDNOCZONE EMIRATY ARABSKIE	-	1	-	-	-	-	1
Razem	5311	44540	4538	632	1144	36409	92574

Rok	Zatrzymani przez SG za pggwp	Osobowy ruch graniczny cudzoziemców		Delta
		Wjazd	Wyjazd	
1994		74 706 027	74 014 878	691 149
1995		82 708 275	82 363 861	344 414
1996		87 896 204	86 722 335	1 173 869
1997		87 817 369	87 302 065	515 304
1998	3748 (2603*)	88 592 355	87 663 137	929 218
1999	2974 (1869*)	89 118 200	87 948 901	1 169 299
2000	3787 (2541*)	84 514 858	83 716 792	798 066
2001	3652 (2414*)	61 431 266	59 721 005	1 710 261
2002	3086 (2251*)	50 734 623	49 783 744	950 879
2003	3592 (2704*)	52 129 764	50 505 120	1 624 644
2004	2254 (1814*)	61 917 826	60 454 926	1 462 900
2005	3598 (3111*)	64 430 765	62 940 125	1 490 640
2006	3131(2661*)	65 115 425	63 873 364	1 242 061
2007	2173 (2150*)	13 494 320	13 426 709	67 611
2008	5574 (4686*)	6 810 894**	6 669 990**	140 904
2009	3465 (3422*)	7 102 093	7 046 935	55 158
SUMA		978 520 264	964 153 887	14 366 377

Tabela 2: Osobowy ruch graniczny cudzoziemców oraz zatrzymania przez SG za pggwp w rozbiegu lat

* w nawiasach - liczba zatrzymanych obywateli państw trzecich /z wyłączeniem obecnych ob. UE/

** W zestawieniach uwzględniono jedynie ruch graniczny na odcinkach granicy zewnętrznej, ponieważ w 2008 r. nie prowadzono statystyk ruchu granicznego na odcinkach granicy wewnętrznej.

Rodzaj ośrodka	Miejsce	Ilość miejsc
5 strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców	Strzeżony ośrodek dla cudzoziemców w Lesznowoli (pod nadzorem policji)	131 miejsc
	Strzeżony ośrodek dla cudzoziemców w Przemyślu (pod nadzorem straży granicznej)	138 miejsc
	Strzeżony ośrodek dla cudzoziemców w Kętrzynie (pod nadzorem straży granicznej)	150 miejsc
	Strzeżony ośrodek dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej (pod nadzorem straży granicznej)	152 miejsca
	Strzeżony ośrodek dla cudzoziemców w Białymstoku (pod nadzorem straży granicznej)	142 miejsca
14 aresztów w celu wydalenia	<i>Areszty deportacyjne prowadzone przez policję</i>	
	we Wrocławiu (w trakcie przebudowy)	28 miejsc
	we Włocławku	32 miejsca
	w Katowicach (w trakcie przebudowy)	30 miejsc
	w Koninie	30 miejsc
	<i>Areszty deportacyjne prowadzone przez straż graniczną:</i>	
	Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w Warszawie	49 miejsc
	Łużycki Oddział Straży Granicznej w Lubaniu	9 miejsc
	Pomorski Oddział Straży Granicznej w Szczecinie	33 miejsca
	Lubuski Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim	56 miejsc
	Sudecki Oddział Straży Granicznej w Kłodzku	3 miejsca
	Karpacki Oddział Straży Granicznej w Nowym Sączu	6 miejsc
	Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyślu	38 miejsc
	Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie	30 miejsc
	Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Białej Podlaskiej	24 miejsca
Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku	15 miejsc	
19 ośrodków		1096 miejsc

Tabela 3: Ośrodki zatrzymań podlegających władzom policyjnym i straży granicznej, gdzie przetrzymywani są nielegalni imigranci

Organ Wydający	decyzje pozytywne	decyzje negatywne	umorzenia / bez rozpoznania	Inne	Razem
Wojewoda Dolnośląski	341	30	2	2	375
Wojewoda Kujawsko-Pomorski	118	22	11	1	152
Wojewoda Lubelski	125	81	1	0	207
Wojewoda Lubuski	79	12	0	8	99
Wojewoda Łódzki	284	104	12	0	400
Wojewoda Małopolski	352	52	4	0	408
Wojewoda Mazowiecki	802	207	32	1	1042
Wojewoda Opolski	4	0	0	0	4
Wojewoda Podkarpacki	21	5	2	0	28
Wojewoda Podlaski	21	9	3	1	34
Wojewoda Pomorski	50	14	2	0	66
Wojewoda Śląski	194	22	11	21	248
Wojewoda Świętokrzyski	61	12	1	0	74
Wojewoda Warmińsko-Mazurski	63	16	1	0	80
Wojewoda Wielkopolski	136	24	2	0	162
Wojewoda Zachodniopomorski	45	34	2	0	81
Ogółem:	2696	644	86	34	3460

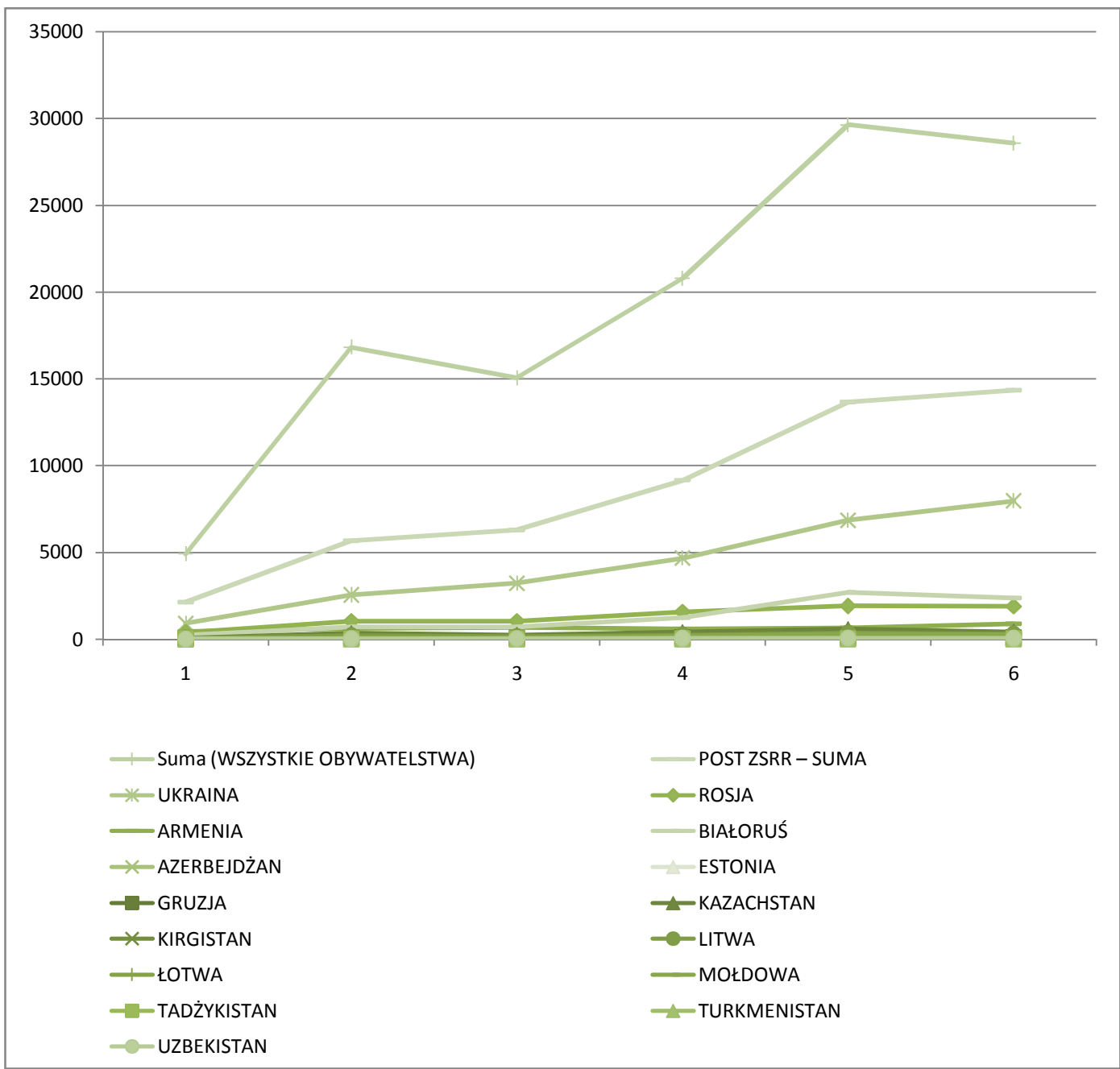
Tabela 4: Liczba osób, w stosunku do których Wojewodowie wydali decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, w trybie art. 154 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 r. (dane UDSC)

organ	Decyzja			Suma
	pozytywna	negatywna	umorzenie	
SZEF URZĘDU DS. CUDZOZIEMCÓW	66	1	-	67
WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI	16	12	1	29
WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI	8	1	-	9
WOJEWODA LUBELSKI	29	10	-	39
WOJEWODA LUBUSKI	5	1	-	6
WOJEWODA ŁÓDZKI	80	61	-	141
WOJEWODA MAŁOPOLSKI	49	18	-	67
WOJEWODA MAZOWIECKI	947	334	-	1281
WOJEWODA PODKARPACKI	3	-	-	3
WOJEWODA PODLASKI	7	2	-	9
WOJEWODA POMORSKI	23	2	-	25
WOJEWODA ŚLĄSKI	79	16	-	95
WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI	3	11	-	14
WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI	10	9	-	19
WOJEWODA WIELKOPOLSKI	6	4	-	10
WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI	15	3	-	18
Suma	1346	485	1	1832

Tabela 5: Liczba osób, które otrzymały decyzje w sprawie o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie art. art.18 ust.1 (Abolicja 2007) ustawy o cudzoziemcach (stan na dzień 27.09.2010)

OBYWATELSTWO	WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI	WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI	WOJEWODA LUBELSKI	WOJEWODA LUBUSKI	WOJEWODA ŁÓDZKI	WOJEWODA MAŁOPOLSKI	WOJEWODA MAZOWIECKI	WOJEWODA PODKARPACKI	WOJEWODA PODLASKI	WOJEWODA POMORSKI	WOJEWODA ŚLĄSKI	WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI	WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI	WOJEWODA WIELKOPOLSKI	WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI	Suma
ALGERIA	-	-	-	-	1	-	2	-	-	1	-	-	-	-	-	4
ANGOLA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
ARMENIA	9	16	25	-	81	17	317	4	9	8	63	11	9	11	5	585
BEZ	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3
BIAŁORUŚ	-	2	-	-	1	-	12	-	-	-	1	-	-	-	-	16
CHINY	-	-	-	-	-	-	39	-	-	1	-	-	-	-	-	40
GHANA	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
GRUZJA	1	-	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	7
INDIE	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
KAMERUN	-	-	-	-	-	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	7
KAZACHSTAN	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1	-	6
KENIA	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
KONGO	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
LIBIA	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	3
MOŁDOWA	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
MONGOLIA	-	-	1	-	7	11	8	-	-	-	2	-	2	-	4	35
NIEOKREŚLONE	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	5	9
NIGER	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
NIGERIA	-	-	-	-	1	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	4
PAKISTAN	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
ROSJA	1	-	9	1	8	5	9	-	-	1	3	-	3	4	-	44
SENEGAL	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
SERBIA	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
SYRIA	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	3
TURCJA	-	-	-	-	4	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	6
TUVALU	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
UKRAINA	7	-	6	4	10	4	71	-	-	2	7	1	1	2	3	118
UZBEKISTAN	-	-	-	-	4	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	7
WIETNAM	12	1	-	1	29	52	969	-	-	17	40	-	1	-	1	1123
WYSPI ŚW. TOMASZ I KSIĄŻĘCA	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Suma	35	19	42	6	14	89	1463	4	9	30	11	12	20	19	18	2033

Tabela 6: Liczba osób, które złożyły wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie art. 18 ust.1 (Abolicja 2007) ustawy o cudzoziemcach (dane UDSC)



Wykres 2: Liczba osób, w stosunku do których wojewodowie w latach 1998 – 2003 wydali pozytywne decyzje w sprawach o zezwolenie na zamieszkanie wg wybranych obywatelstw. Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu do spraw Cudzoziemców.