Maciej Fagasiński, Marta Górczyńska, Marta Szczepanik

Wychodząc z cienia

Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego 2012

HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

Raport przygotowali:
Maciej Fagasiński, Marta Górczyńska, Marta Szczepanik

Wychodząc z cienia

Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego 2012

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Warszawa 2015

Wychodząc z cienia. Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego 2012

Raport przygotowali: Maciej Fagasiński (rozdział 1, 2, 5, 6, 7), Marta Górczyńska (rozdział 3, 6, 7) i Marta Szczepanik (wstęp oraz rozdział 4 i 7)

Korekta i redakcja językowa: Kinga Górka
Skład i łamanie, projekt okładki: Kolektyw Wizualny (www.kolektywwizualny.pl)

HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

Publikacja powstała w ramach projektu *Wychodząc z cienia. Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego 2012* współfinansowanego przez Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i budżet państwa - nr umowy finansowej 50/10/EFI/2013.

Opinie wyrażone w publikacji są poglądami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej.

Przedruk publikacji w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest możliwe z podaniem źródła. Niniejsza publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie i nie jest przeznaczona do sprzedaży.

Publikacja dofinansowana przez Open Society Foundations.

ISBN: 978-83-62245-44-4

Wydanie I, Warszawa 2015

Wydawca:
Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Zgoda 1, 00-018 Warszawa, Polska
Tel.: 22 828 10 08
Faks: 22 556 44 50
e-mail: hfhr@hfhrpol.waw.pl
www.hfhr.pl

Spis treści

Wstęp 6
Wykaz skrótów 9
Skrót raportu 10

1. Maciej Fagasiński
Nielegalny migrant czy cudzoziemiec o nieuregulowanym statusie?
Abolicja czy regularyzacja? Czyli jak pisać i mówić o programie regularyzacyjnym 13

2. Maciej Fagasiński
Tło wprowadzenia programu regularyzacyjnego 2012 18

3. Marta Górczyńska
Analiza prawna stosowania ustawy regularyzacyjnej 2012 22
3.1. Wstęp 23
3.2. Metodologia badania 23
3.3. Analiza prawna 25
3.3.1. Zakres podmiotowy ustawy regularyzacyjnej 25
3.3.2. Warunki skorzystania z programu regularyzacyjnego 28
3.3.3. Postępowanie administracyjne w przedmiocie udzielenia zezwolenia 29
3.3.4. Złożenie wniosku 31
3.3.5. Nieuregulowany pobyt w Polsce w dniu wejścia w życie ustawy 34
3.3.6. Postępowanie dowodowe 35
3.3.7. Przesłanka nieprzerwanego pobytu w Polsce 38
3.3.8. Przesłanki wyłączające 41
3.3.8.1. Podanie fałszywych informacji 42
3.3.8.2. Zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego 44
3.3.9. Decyzja w przedmiocie udzielenia lub odmowy udzielenia zezwolenia 47
3.3.10. Wstrzymanie wykonania decyzji przez sąd 49
3.3.11. Skutki udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie 50
3.3.12. Cofnięcie zezwolenia 51
3.3.13. Nieuczciwi pełnomocnicy 52
3.4. Wnioski i rekomendacje 54

4. Marta Szczepanik
Cudzoziemcy i program regularyzacyjny 2012. Badanie aspektów społecznych 56
4.1. Wstęp 57
4.2. Metoda badania 57
4.2.1. Cele i dobór metody badania 57
4.2.2. Okres prowadzenia badań 57
4.2.3. Populacja i dobór próby 58
4.2.4. Charakterystyka próby 59
4.2.5. Narzędzie 60
4.2.6. Zespół badawczy 62

4.3. Doświadczenia cudzoziemców dotyczące nieuregulowanego pobytu i regularyzacji 62
4.3.1. Nieudokumentowany pobyt 62
4.3.2. Ocena kampanii informacyjnej 66
4.3.3. Przystąpienie do programu regularyzacyjnego 68
4.3.4. Przebieg procedury 70
4.3.5. Kontakt z instytucjami 72
4.4. Sytuacja cudzoziemców, którzy uregulowali swój pobyt oraz ich ocena programu regularyzacyjnego 75
4.5. Wnioski i rekomendacje 82

5. Maciej Fagasiński
Działania informacyjne dotyczące programu regularyzacyjnego 2012 85

5.1. Wstęp i metodologia badania 86
5.2. Instytucje i podmioty zaangażowane w działania związane z programem regularyzacyjnym 2012 87
5.3. Kampanie informacyjne dotyczące programu regularyzacyjnego 2012 88
5.4. Program regularyzacyjny w mediach 100
5.5. Wnioski i rekomendacje 105

6. Maciej Fagasiński, Marta Górczyńska
Polska polityka i prawo migracyjne a regularyzacja pobytu cudzoziemców o nieudokumentowantowanym statusie 108

Podsumowanie i rekomendacje 121

Aneks - Podstawowe dane statystyczne dotyczące programu regularyzacyjnego 2012 124

Wstęp

Niniejsze opracowanie jest rezultatem realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka projektu badawczego pt. „Wychodząc z cienia. Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego 2012". Projekt był realizowany od maja 2014 r. do marca 2015 r. dzięki dofinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i budżetu państwa. Celem badania była pogłębiona analiza politycznych, prawnych i społecznych skutków programu regularyzacyjnego dla cudzoziemców przeprowadzonego w Polsce w 2012 r.

Program regularyzacyjny z 2012 roku był trzecim z kolei (po programach z 2003 oraz 2007 roku) tego typu przeprowadzonym działaniem. Miał on na celu ograniczenie zjawiska nieudokumentowanej migracji poprzez umożliwienie, pod pewnymi warunkami, zalegalizowania pobytu określonym grupom cudzoziemców. Program skierowany był do osób o długotrwałym, nieuregulowanym pobycie w Polsce. Przesłanki, jakie musieli spełnić cudzoziemcy, którzy chcieli wziąć w nim udział, były bardziej liberalne w porównaniu z programami wdrażanymi w 2003 i 2007 roku. Szczegółowe warunki określano w Ustawie o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium RP oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 191 poz. 1133, dalej: ustawa regularyzacyjna).

Cudzoziemcy mogli składać wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt na czas oznaczony w trybie ustawy regularyzacyjnej od 1 stycznia do 2 lipca 2012 r. Łącznie z tej możliwości skorzystało 9559 osób, a zezwolenia otrzymało około 4650 cudzoziemców (na podstawie decyzji wojewodów około 4515 cudzoziemców).[1] Wśród osób, które otrzymały pozytywne decyzje, byli przede wszystkim obywatele Ukrainy i Wietnamu (około 34%) oraz Armenii (około 12%). Niemal 75% wszystkich pozytywnych decyzji zostało wydanych w województwie mazowieckim.

Badanie przeprowadzone w ramach projektu podzielono na trzy komponenty. Pierwszy, komponent prawny, polegał na przeprowadzeniu analizy przepisów ustawy regularyzacyjnej oraz – poprzez analizę orzecznictwa sądów administracyjnych – sposobu ich stosowania przez organy administracji. W ramach komponentu społecznego przeprowadzono wywiady z cudzoziemcami, którzy w wyniku przystąpienia do programu regularyzacyjnego uzyskali tytuł pobytowy w Polsce. Trzeci – polegał na analizie działań informacyjnych, skierowanych do cudzoziemców i społeczeństwa przyjmującego, prowadzonych przez organy administracji publicznej i inne instytucje. Analizę tę przeprowadzono w oparciu o przegląd mediów oraz ankiety i wywiady z przedstawicielami urzędów administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Taka konstrukcja badania miała na celu uzyskanie jak najpełniejszej wiedzy o założeniach, przebiegu i rezultacie programu regularyzacyjnego. Odwoływanie się w procesie gromadzenia danych do różnych metod badawczych przekłada się na możliwość lepszego i bardziej wnikliwego zrozumienia badanych zjawisk oraz uniknięcia błędów i ograniczeń wynikających z zastosowania tylko jednej metody, a tym samym, wypływa na trafność i rzetelność prowadzonych badań.[2] Ponadto perspektywy wszystkich podmiotów zaangażowanych w przeprowadzenie programu regularyzacyjnego, tj. organów administracji na szczeblu krajowym i lokalnym, organizacji pozarządowych oraz cudzoziemców, było istotne z tego względu, że w założeniu częścią analizy była krytyczna ocena wdrożenia ustawy regularyzacyjnej i przedstawienie rekomendacji.

Uzasadnieniem dla przeprowadzenia badania, polegającego na wywiadach, był fakt, że doświadczenie cudzoziemców w związku z uczestnictwem w programach regularyzacyjnych pozostaje nadal obszarem słabo rozpoznanym badawczo. Dotychczas przeprowadzone badania programu z 2012

1 Dane statystyczne udostępnione przez UdSC. Niektóre postępowania prowadzone w ramach programu regularyzacyjnego 2012 nie zostały nadal zakończone zatem dokładne dane dotyczące liczby wydanych decyzji pozytywnych nie są jeszcze znane. Zob. również Aneks do raportu.

2 O postulacie tzw. triangulacji w naukach społecznych szerzej w: Norman Denzin, *Sociological Methods: A Sourcebook*, Aldine Transaction, 2006.

roku oraz programów z lat ubiegłych skupiały się przede wszystkim na perspektywie instytucji wdrażających[3] lub na ocenie skuteczności abolicji rozumianej jako wysoki wskaźnik kolejnych legalizacji pobytu wśród beneficjentów, dokonywanej poprzez analizę danych ewidencyjnych z systemu POBYT[4]. W badaniu przeprowadzonym dla Polskiej Akcji Humanitarnej w 2012 roku[5] zebrano wywiady od 15 cudzoziemców, ale w grupie tej nie znaleźli się Wietnamczycy, który stanowili, obok Ukraińców, najliczniejszą grupę wnioskodawców i beneficjentów. Badania przeprowadzone przez HFPC stanowią zatem uzupełnienie dotychczas przeprowadzonych badań, tym samym przyczyniają się do poszerzenia wiedzy o programach regularyzacyjnych i ich beneficjentach.

Opracowanie otwiera rozdział podejmujący problematykę języka, używanego podczas mówienia o cudzoziemcach w kontekście nieudokumentowanej migracji. Autorzy raportu stoją na stanowisku, że stosowana terminologia nie pozostaje bez wpływu na sposób społecznego rozumienia zjawisk i procesów migracyjnych. Zwracają uwagę na fakt, że niektóre wyrażenia, używane zarówno potocznie, jak i w języku urzędowym, oraz w opracowaniach dotyczących migracji, nie tylko upraszczają bardzo złożone zjawiska, ale przyczyniają się także do stereotypowego ich rozumienia i stygmatyzacji niektórych grup osób. Przykładem takiego wyrażenia jest określenie „nielegalny migrant".

Rozdział 2. przedstawia polityczny, prawny i społeczny kontekst programu regularyzacyjnego. Opisano w nim na przykład proces, który doprowadził do uchwalenia ustawy oraz działania instytucji, m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji pozarządowych, które postulowały wprowadzenie programu jako odpowiedzi na problemy związane ze zjawiskiem nieuregulowanej migracji. Zawarte są w nim również podstawowe dane statystyczne (dotyczące wnioskodawców oraz osób, który otrzymały pozytywną decyzję) takie jak płeć, kraj pochodzenia i miejsce zamieszkania.

W rozdziale 3. przedstawiono rezultaty analizy ustawy regularyzacyjnej oraz zapadłego na jej podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych. Wnioski zostały uzupełnione o doświadczenia prawników HFPC, którzy w toku trwania programu regularyzacyjnego udzielali cudzoziemcom bezpłatnej pomocy prawnej. W rozdziale przedstawiono także główne problemy związane ze stosowaniem przepisów ustawy regularyzacyjnej przez organy administracji.

Kolejny rozdział przedstawia wyniki badania społecznego, przeprowadzonego wśród cudzoziemców, którzy uregulowali swój pobyt w Polsce na mocy ustawy regularyzacyjnej. Zawiera on analizę materiału zebranego metodą wywiadów pogłębionych, częściowo ustrukturyzowanych od grupy 45 cudzoziemców pochodzących z różnych krajów i przebywających w różnych województwach. Materiał ten umożliwia poznanie doświadczeń cudzoziemców związanych z nieuregulowanym pobytem, ich motywacji i obaw poprzedzających decyzję o przystąpieniu do programu, odbiór i skuteczność kampanii informacyjnej, przebieg procedury, rodzaj otrzymanej pomocy prawnej, ocenę działania instytucji państwowych, i wreszcie, możliwości dalszej regularyzacji (przedłużenia) pobytu oraz integracji w Polsce.

Rozdział 5. podejmuje temat działań informacyjnych realizowanych przez organy administracji publicznej i organizacje pozarządowe w odniesieniu do potencjalnych beneficjentów programu regularyzacyjnego (cudzoziemców) oraz do społeczeństwa polskiego. Analizie poddano sposób prowadzenia kampanii informacyjnej przez Urząd ds. Cudzoziemców. Przedstawiono również wyniki analizy doniesień medialnych: artykułów prasowych (w tym internetowych), audycji radiowych i programów telewizyjnych, w tym media wydawane w Polsce w języku ukraińskim i wietnamskim z okresu trwania programu regularyzacyjnego oraz okresu bezpośrednio go poprzedzającego.

3 W. Goszczyński, *Abolicja 2012. Perspektywa instytucji wdrażającej*, Polska Akcja Humanitarna, 2012.

4 MSW, Ocena skutków abolicji dla cudzoziemców z 2003 roku, 2012.

5 R. Baczyński-Sielaczek, W. Goszczyński, *Abolicja dla cudzoziemców 2012. Raport z przebiegu i rekomendacje*, Polska Akcja Humanitarna, 2013.

Rozdział 6. poświęcony jest problematyce programów regularyzacyjnych w Polsce. Zagadnienie to przedstawiono na tle postulatów i wytycznych, dotyczących redukowania zjawiska nieregularnej migracji, zawartych w krajowym, strategicznym dokumencie „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania" oraz w prawie i polityce migracyjnej Unii Europejskiej. Podniesiony został również problem wprowadzenia stałego mechanizmu legalizacyjnego dla osób, które przebywają w Polsce w sposób nieuregulowany.

Rozdział zamykający publikację zawiera wnioski i rekomendacje opracowane w oparciu o analizę problemów opisanych w poprzednich rozdziałach.

Autorzy chcieliby złożyć serdeczne podziękowania wszystkim osobom, które służyły pomocą i wiedzą przy przygotowywaniu niniejszego raportu: Aleksandrze Chrzanowskiej i Ewie Grzegrzółce ze Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, Monice Szuleckiej z Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Kindze Wysieńskiej-Di Carlo z Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Ewie Piechocie z Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Marcinowi Sośniakowi z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Agnieszce Kosowicz z Fundacji Polskie Forum Migracyjne, pracownikom Polskiej Akcji Humanitarnej, Huyen Pham i Andriy'owi Korniychukowi oraz Karolinie Rusiłowicz i Małgorzacie Szulece z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Podziękowania kierowane są również do osób zaangażowanych w badania i tłumaczy. Są to: Zachary Bohosiewicz, Aleksandra Gulińska, Aleksandra Jelonek, Katarzyna Kościesza, Joanna Krupadziorow, Maria Nowacka, Huyen Pham, Emilia Piechowska, Zuzanna Popielarska, Ozgur Soner, Ton Van Anh oraz Barbara Wójcik. Podziękowania należą się również Urzędowi do Spraw Cudzoziemców za udostępnienie danych statystycznych, pracownikom urzędów wojewódzkich za dostarczenie informacji na temat realizowanych działań, klubom parlamentarnym i poselskim Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie i Mazowieckiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Warszawie za udostępnienie akt spraw dotyczących programu regularyzacyjnego.

Wykaz skrótów

FROG – Fundacja Rozwoju Oprócz Granic

HFPC – Helsińska Fundacja Praw Człowieka

IOM – Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji

K.P.A. – Kodeks Postępowania Administracyjnego

MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

MUW – Mazowiecki Urząd Wojewódzki

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

PAH – Polska Akcja Humanitarna

PFM – Fundacja Polskie Forum Migracyjne

P.P.S.A. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

SG – Straż Graniczna

SIS – System Informacyjny Schengen

TZTC – Tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca

UdSC – Urząd do Spraw Cudzoziemców

UE – Unia Europejska

UNHCR – Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

ustawa z 2003 r. o cudzoziemcach – ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2006, nr 234, poz. 1694 z późn. zm.)

ustawa z 2013 r. o cudzoziemcach – ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650, z późn. zm.)

ustawa o ochronie – Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2009, nr 189, poz. 1472, z późn. zm.)

ustawa o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców/ustawa regularyzacyjna – Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. 2011, nr 191, poz. 1133)

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

Skrót raportu

Prezentowany raport jest pogłębioną analizą politycznych, prawnych i społecznych skutków programu regularyzacyjnego dla migrantów, który został przeprowadzony w Polsce w pierwszej połowie 2012 roku, na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium RP oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (dalej: ustawa regularyzacyjna). Był to trzeci z kolei (po programach z 2003 i 2007 roku) przeprowadzony w Polsce program regularyzacyjny, mający na celu ograniczenie liczby migrantów bez wymaganych zezwoleń poprzez umożliwienie, pod pewnymi warunkami, zalegalizowania pobytu określonym grupom cudzoziemców. W jego wyniku około 4 650 osób, głównie obywatele Ukrainy, Wietnamu i Armenii, otrzymały zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Celem analizy była próba oceny wdrożenia ustawy regularyzacyjnej, przez polskie organy administracyjne, poznanie doświadczeń cudzoziemców, którzy skorzystali z programu, a także ocena zaangażowania instytucji w działania informacyjne, mające na celu dotarcie do potencjalnych beneficjentów programu oraz do społeczeństwa polskiego.

W części prawnej dokonano analizy ustawy regularyzacyjnej oraz zapadłego na jej podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych. Wnioski zostały uzupełnione o doświadczenia prawników Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, którzy w toku trwania programu regularyzacyjnego udzielali cudzoziemcom bezpłatnej pomocy prawnej. W ramach komponentu społecznego przeprowadzono wywiady z 45 cudzoziemcami różnych narodowości, zamieszkałymi w 4 województwach. W części dotyczącej działań informacyjnych, przeanalizowano kampanię, przeprowadzoną przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, oraz przekaz medialny z czasu trwania programu regularyzacyjnego.

Za największy atut ustawy regularyzacyjnej uznano odejście od restrykcyjnych warunków uzyskania zezwolenia, jakie były stawiane cudzoziemcom w ramach poprzednich programów regularyzacyjnych. Pozytywnie oceniono także warunki czasowe, dotyczące okresu, jaki cudzoziemcy byli zobowiązani przebywać w Polsce, przed wejściem ustawy w życie, oraz stosunkowo długi termin składania wniosków. Natomiast za nie do końca trafiony uznano sposób zdefiniowania grupy beneficjentów ustawy regularyzacyjnej, w efekcie czego nie wszystkie zakładane cele ustawy zostały osiągnięte. Nieprecyzyjne okazały się także przepisy stawiające wymóg nieuregulowanego pobytu cudzoziemca w Polsce w dniu wejścia ustawy w życie. W rezultacie organy administracji zmuszone były zastosować celowościową wykładnię przepisów, aby umożliwić skorzystanie z programu regularyzacyjnego osobom przebywającym w ośrodkach strzeżonych. Analiza przesłanek uzyskania zezwolenia ujawniła także lukę prawną, jaką było uniemożliwienie skorzystania z programu, dzieciom cudzoziemców o nieuregulowanym statusie migracyjnym, urodzonym po 2007 roku.

Pozytywnie oceniono wprowadzenie domniemania nieprzerwanego pobytu, które stanowiło duże ułatwienie dowodowe w postępowaniach administracyjnych, prowadzonych na gruncie ustawy regularyzacyjnej. Analiza orzecznictwa ujawniła jednak pewne nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach. Największym problemem okazało się niedostosowanie postępowania dowodowego do szczególnej sytuacji osób przebywających w Polsce od wielu lat, w sposób nieudokumentowany. Z oczywistych względów cudzoziemcy ci nie mieli zazwyczaj możliwości przedstawienia dowodów, potwierdzających długość ich pobytu w Polsce, co często traktowane było na ich niekorzyść. Za nietrafioną sądy uznały także praktykę organów administracji, polegającą na badaniu znajomości języka polskiego przez wnioskujących cudzoziemców. Innym ograniczeniem, w możliwości skorzystania z programu regularyzacyjnego, okazał się traktowany bardzo restrykcyjnie wymóg przedstawienia ważnego dokumentu podróży. Trudności w tym zakresie dotyczyły zwłaszcza osiadłych migrantów, nieposiadających już praktycznie żadnych więzi z krajem pochodzenia, dla których uzyskanie dokumentu podróży okazało się niemożliwe lub znaczenie utrudnione. W badaniu opisany został tak-

że problem nieuczciwych pełnomocników. Wielu cudzoziemców zostało wprowadzonych przez nich w błąd, odnośnie warunków skorzystania z programu regularyzacyjnego, w rezultacie czego ponieśli bardzo wysokie koszty prowadzenia ich sprawy, nie mając szans na uzyskanie zezwolenia.

Przedmiotem zainteresowania badania były także doświadczenia i sytuacja cudzoziemców, którzy uregulowali swój pobyt w ramach prowadzonego programu. Znaczną część tej grupy stanowiły osoby, które przyjechały do Polski, w celu poprawienia swojej sytuacji ekonomicznej. W przypadku Wietnamczyków historia migracji do Polski wiązała się najczęściej z nielegalnym przekroczeniem granicy, a następnie wieloletnim funkcjonowaniem w obrębie własnej społeczności, w ekonomicznej szarej strefie, gdzie nielegalnie świadczyli pracę w handlu towarami lub w gastronomii. Cudzoziemcy z Ukrainy, w momencie przyjazdu, najczęściej posiadali wizę, która następnie traciła ważność. Kobiety z tej grupy niejednokrotnie podejmowały pracę, jako opiekunki osób starszych czy dzieci oraz pomoce domowe, zaś mężczyźni pracowali w budownictwie. Cudzoziemcy z obu powyższych grup często wspierali finansowo bliskich pozostawionych w kraju pochodzenia. Wśród cudzoziemców z Armenii znajdowały się zarówno osoby przybyłe niedawno do Polski oraz te, które mieszkały tutaj z rodzinami od początku lat 90.

W relacjach cudzoziemców, opisujących okres nielegalnego pobytu w Polsce, obok doświadczenia zagrożenia i niepewności bytu, pojawiały się często wątki związane z wykorzystywaniem i nadużywaniem ich praw przez pracodawców. Brak uregulowanego statusu prawnego ograniczał możliwość zwrócenia się do odpowiednich instytucji, w celu otrzymania wsparcia. Mimo obaw związanych z „ujawnieniem się" przed polskimi urzędami, cudzoziemcy decydowali się na przystąpienie do programu regularyzacyjnego, ponieważ chcieli przestać żyć w strachu przed wydaleniem, móc legalnie pracować, mniej bać się przestępczości, a także móc pojechać w odwiedziny do kraju pochodzenia lub sprowadzić do Polski rodzinę. Podczas samej procedury dla wielu cudzoziemców najbardziej stresującym przeżyciem był udział w przesłuchaniu. Wiele osób miało problemy ze spełnieniem oczekiwań, jakie wystosowały wobec nich urzędy. Były to między innymi trudności z otrzymaniem paszportu w placówce dyplomatycznej kraju pochodzenia oraz z udokumentowaniem pobytu w Polsce w określonym czasie. Cudzoziemcy, w czasie trwania programu regularyzacyjnego, korzystali (w zależności od preferowanej formy pomocy oraz możliwości finansowych) ze wsparcia różnych instytucji, w tym organizacji pozarządowych, świadczących poradnictwo prawne, prywatnych biur prawnych, a także osób prywatnych, udzielających pomocy prawnej. Wiele osób wyrażało negatywną opinię o prywatnych biurach i osobach zajmujących się pomocą prawną. Znane im były przypadki, w których osoby takie wykorzystywały niewiedzę cudzoziemców oraz żądały wygórowanych opłat.

Uregulowanie pobytu, w ramach programu regularyzacyjnego, dało cudzoziemcom możliwość „stania się widocznymi" dla państwa i społeczeństwa polskiego. Uzyskanie tytułu pobytowego przyczyniło się przede wszystkim do wzrostu poczucia bezpieczeństwa – cudzoziemcy przestali bać się wykrycia i deportacji, wielu z nich mniej obawiało się również przestępczości wiedząc, że mogą zwrócić się o pomoc do różnych instytucji. Uregulowanie pobytu w Polsce miało również wpływ na życie rodzinne cudzoziemców – mogli oni, na przykład bez obaw zawrzeć związek małżeński. Mieli także możliwość pojechania do kraju pochodzenia, aby spotkać się z rodziną, bez obaw o ponowny wjazd do Polski. Natomiast uregulowanie pobytu w Polsce tylko w niewielkim tylko stopniu miało wpływ na sytuację zawodową cudzoziemców. Większość z nich kontynuowała zatrudnienie w miejscu, gdzie pracowali przed przystąpieniem do programu. Część cudzoziemców, przede wszystkim osoby zatrudnione w sektorze usług opiekuńczych, miało problem z otrzymaniem umowy o pracę. Cudzoziemcy krytycznie wyrażali się o warunkach zatrudnienia (tj. możliwości podjęcia pracy bez zezwolenia tylko przy zawarciu umowy o pracę), jakie wiązały się z zezwoleniem uzyskanym w trybie ustawy regularyzacyjnej. Większość osób ubiegała się lub zamierzała w najbliższym czasie ubiegać się o zezwolenie na podstawie stosunku pracy w Polsce. Cudzoziemców obowiązywały w tym zakresie przepisy takie, jak osoby wnioskujące o zezwolenie po raz pierwszy, a nie kolejny. W trakcie postępowania należało m.in. przeprowadzić dość skomplikowaną procedurę testu rynku pracy.

Cudzoziemcy, w badanej grupie, planowali przeważnie długoterminowy pobyt w Polsce. Większość z nich pozytywnie oceniało program regularyzacyjny i otrzymaną dzięki niemu szansę na ułożenie sobie życia w Polsce. Zwracali uwagę na konieczność przeprowadzania podobnych akcji w przyszłości oraz na potrzebę kontaktu z kompetentnymi osobami, które w czasie ich trwania mogłyby udzielać cudzoziemcom informacji i porad, także w mniejszych miastach.

Kampania informacyjna, skierowana do potencjalnych beneficjentów programu regularyzacyjnego oraz do społeczeństwa polskiego, prowadzona przez UdSC, mimo stosunkowo niskich nakładów finansowych, została przeprowadzona z użyciem wielu narzędzi i kanałów komunikacji, m.in. ulotek, plakatów, strony internetowej, infolinii, spotów telewizyjnych i radiowych. Nie zostały one jednak zróżnicowane ze względu na grupy docelowe - cudzoziemców i społeczeństwo przyjmujące. W związku z tym część materiałów informacyjnych, między innymi spoty telewizyjne, miały niejasny przekaz i nie było zrozumiałe, do jakiego odbiorcy są kierowane i do jakich zachowań mają go skłonić. W ramach działań informacyjnych organizowano również bezpośrednie spotkania dla cudzoziemców, w których brali udział przedstawiciele urzędów i organizacji pozarządowych. W przekazie medialnym w mediach ogólnopolskich i lokalnych promowano pozytywny obraz migrantów i znaczenie programu regularyzacyjnego. Taki przekaz jednak często odbywał się przy użyciu mylącej i wzbudzającej negatywne skojarzenia terminologii, m.in. określenia „nielegalny migrant".

Wypracowane w ramach badań rekomendacje dotyczą przede wszystkim potrzeby:

- prowadzenia stałych badań na temat realizowanego programu regularyzacyjnego oraz jego skutków, w szczególności z punktu widzenia cudzoziemców w nim uczestniczących
- wprowadzenia mniej restrykcyjnych przepisów w zakresie obowiązku przedstawiania dokumentów podróży, w szczególności dla tych cudzoziemców, którzy z różnych przyczyn takiego dokumentu przedstawić nie mogą
- rozszerzenia grupy cudzoziemców, którzy mogą otrzymywać zezwolenia na pobyt na gruncie ustawy regularyzacyjnej, w szczególności chodzi o niepełnoletnie dzieci migrantów, którzy uczestniczą w programie regularyzacyjnym
- zapewnienia odpowiednich środków finansowych w budżecie centralnym na finansowanie kampanii i działań, związanych z realizacją zadań, wynikających z ustawy regularyzacyjnej. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie środków na zatrudnienie pracowników obsługujących cudzoziemców i prowadzących postępowania na gruncie ustawy w urzędach wojewódzkich
- zmiany polityki państwa dotyczącej prowadzenia programów regularyzacyjnych. Chodzi przede wszystkim o położenie mniejszego nacisku na elementy kontrolne oraz zapewnienie cudzoziemcom możliwości integracji, a przez to ograniczenie sytuacji ponownego nieuregulowanego pobytu po upływie ważności udzielonego tytułu pobytowego
- przeprowadzenia analizy i badań na temat możliwości wprowadzenia stałego mechanizmu regularyzacyjnego, opierającego się na innych przesłankach niż przyczyny rodzinne i prywatne

1.

MACIEJ FAGASIŃSKI

Nielegalny migrant czy cudzoziemiec o nieuregulowanym statusie? Abolicja czy regularyzacja? Czyli jak pisać i mówić o programie regularyzacyjnym

1

Nielegalny migrant czy cudzoziemiec o nieuregulowanym statusie? Abolicja czy regularyzacja? Czyli jak pisać i mówić o programie regularyzacyjnym

Dokument Polska Polityka Migracyjna stwierdza, że „migracje zagraniczne nie odgrywają istotnej roli w polskim społeczeństwie, z uwagi na niewielką ich skalę”[1]. W konsekwencji to zagadnienie nie stanowi przedmiotu debaty politycznej i rzadko staje się głównym tematem poruszanym w mediach. Zupełnie inaczej ta kwestia postrzegana jest we Włoszech, Francji, Wielkiej Brytanii czy Stanach Zjednoczonych. Tam migracja jest jednym z głównych tematów poruszanych, podczas prowadzonych kampanii wyborczych oraz często trafia na pierwsze strony gazet i do najważniejszych wydań serwisów informacyjnych.

O ile ważne jest to, co się mówi, o tyle nie mniej istotne jest to, jak się mówi o migracji i migrantach. W Polsce to zjawisko jest wciąż nowe, a język dość ubogi, jeżeli chodzi o nazywanie określonych grup osób i elementów związanych ze zjawiskiem migracji. Przykładem może być angielskie słowo *asylum-seeker* czy francuskie wyrażenie *demandeur d'asile*, które po polsku powinny oznaczać ‘osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy’ względnie ‘osoba poszukująca ochrony międzynarodowej’. W praktyce jednak używa się słowa „uchodźca”, które oznacza inną kategorię osób (tj. osoby, które otrzymały status uchodźcy). Niestety w języku polskim większość terminów, określających specyficzne grupy czy zjawiska, da się jedynie przedstawić w opisowy sposób. W rezultacie koncept wyrażony po angielsku czy francusku, jednym bądź dwoma słowami, po polsku urasta do wyrażenia składającego się z pięciu lub więcej słów. Kuszące zatem jest użycie kalki językowej lub stosowanie popularnych, acz nieprecyzyjnych, słów i wyrażeń.

Innym istotnym problemem jest to, że słowa i wyrażenia, opisujące zjawisko migracji i migrantów, bywają nacechowane emocjonalnie. Często są to emocje negatywne. I tak osoby, które przekroczyły granice wbrew przepisom lub przebywają na terytorium danego kraju bez wymaganych zezwoleń, nazywa się kryminalistami czy przestępcami. Migranci bywają utożsamiani z najeźdźcami, obcymi czy innymi, a migracja - z zalewem, zagrożeniem czy niebezpieczeństwem. Używanie takiego rodzaju określeń może mieć różne cele, również polityczne, co widać podczas debat politycznych oraz w doniesieniach mediów w krajach, gdzie temat migracji stał się istotnym problemem społecznym i politycznym.

Za zmianą używanych terminów i wprowadzeniem określeń neutralnych opowiada się szereg organizacji międzynarodowych i pozarządowych. W 1975 roku Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych wezwało wszystkie organy i agendy ONZ do używania terminu migrant nieudokumentowany (ang. *non-documented*) lub nieregularny (nieuregulowany) migrant (ang. *irregular migrant*) w kon-

1 MSW, *Polityka Migracyjna Polski - stan obecny i postulowa ne działania. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.*, s. 11.

tekście cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę danego kraju wbrew przepisom.[2] Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy również podkreśliło, że należy stosować wyrażenie nieregularny migrant (ang. *irregular migrant*), a nie nielegalny migrant (ang. *illegal migrant*). Jest ono bardziej neutralne i nie stygmatyzuje poprzez użycie słowa „nielegalny".[3] Tych terminów używa również Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji.[4]

François Crépeau, specjalny sprawozdawca Narodów Zjednoczonych na temat praw migrantów, stwierdza, że terminologia odgrywa znaczącą rolę. Ta niewłaściwa „przyczynia się do negatywnego dyskursu na temat migracji, wzmacnia negatywne stereotypy o migrantach i legitymizuje mówienie o migracjach w kontekście przestępstwa, co w następstwie przyczynia się do dalszej alienacji, marginalizacji, dyskryminacji i przemocy wobec migrantów".[5] W rezultacie fundamentalne prawa człowieka, czyli również prawa każdego migranta, są łamane. Crépeau podkreśla, że migranci mogą być nieudokumentowani lub znajdować się w nieregularnej sytuacji, jednak nie są nielegalni. Ponadto nieudokumentowana migracja nie jest przestępstwem, a „nieregularni migranci nie są kryminalistami *per se*, i nie powinni być traktowani jak przestępcy".[6] Międzynarodowa Organizacja Pracy opowiada się za odrzuceniem słowa „nielegalny", bowiem kojarzy się z jakimś czynem zabronionym.[7] Była europejska komisarz ds. wewnętrznych Cecilia Malmström podkreśliła z całą stanowczością, że żadna osoba nie jest „nielegalna", a wyrażenie „nielegalni migranci" w ogóle nie powinno być w użyciu.[8] Wreszcie Thomas Hammarberg, komisarz ds. praw człowieka Rady Europy zauważał, że kraje członkowskie Unii Europejskiej oraz jej instytucje nadal posługują sie tym terminem. Dodał również, że wyrażenie to stosuje się do tej kategorii cudzoziemców, którzy nawet nie przekroczyli granicy zewnętrznej Unii i przebywają w swoich krajach pochodzenia.[9]

Zdaniem Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), organizacji zajmującej się prawami nieudokumentowanych migrantów, termin „nielegalny migrant" jest niewłaściwy, krzywdzący i przeczy wartościom europejskim. Organizacja podkreśla, że jest on nietrafny pod względem prawnym, bowiem pobyt w danym kraju bez dokumentów nie jest przestępstwem. Jest też mylący, ponieważ większość nieudokumentowanych migrantów znajduje się w takiej sytuacji nie z powodu popełnienia przestępstwa, ale przede wszystkim ich wykorzystywania i braku dostępu do informacji. Po drugie, termin „nielegalny migrant" dehumanizuje migrantów, odbiera i ogranicza ich godność. Wreszcie, jak zauważa PICUM, jest on sprzeczny z wartościami, na których opiera się Unia

2 Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednocznych, *Measures to ensure the human rights and dignity of all migrant workers*, Rezolucja nr 3449 z 9 grudnia 1975 r.

3 Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, *Human rights of irregular migrants, Rezolucja 1509 (2006)*, pkt 7, dostępna na stronie: http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1509.htm [strona z dnia 15.02.2015].

4 Zob. np. IOM, *Glossary on Migration*, 2004. Dokument dostępny na stronie: http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_1_EN.pdf [strona z dnia 15.02.2015].

5 F. Crépeau, *Mainstreaming a human rights-based approach to migration within the High Level Dialogue*, przemówienie wygłoszone podczas sesji plenarnej Zgromadzenia Ogólnego – Criminalization of Migrants, Nowy Jork, 2 października 2013. Dokument dostępny na stronie: http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/Mainstreaming_a_Human_Rights-Based_Approach_to_Migration.pdf [strona z dnia 15.02.2015].

6 Ibid.

7 ILO, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Conference, 92nd Session, 2004, pkt 36. Dokument dostępny na stronie: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/meetingdocument/kd00096.pdf [strona z dnia 15.02.2015].

8 C. Malmström, *The Future of Migration: Building Capacities for Change*. Przemówienie z 29 listopada 2010 dostępne na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-699_en.htm?locale=en [strona z dnia 15.02.2015].

9 T. Hammarberg, *Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications*, CommDH/IssuePaper(2010)1, 4 lutego 2010. Dostępne na stronie: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1579605#P85_9105 [strona z dnia 15.02.2015].

Europejska i dyskryminuje, odnosząc się wyłącznie do osób, które są obywatelami państw trzecich. Jednocześnie w przeszłości terminu „nielegalny" używano wobec pewnych grup osób, wykluczając je z życia społecznego, uzasadniając tym stosowaną wobec nich politykę lub powód ograniczania czy pozbawienia podstawowych praw człowieka. Było tak w przypadku apartheidu, Holokaustu czy segregacji rasowej.[10] PICUM podsumowuje, że słowo „nielegalny" jest przestarzałe i nie powinno stosować się go na określenie osoby przebywającej w danym kraju bez wymaganych zezwoleń.[11] W podobnym tonie wypowiada się też Human Rights Watch. Organizacja argumentuje, że nieużywanie słowa „nielegalny" pokazuje wrażliwość na trudną sytuację migranta i poszanowanie dla jego lub jej niezbywalnej godności.[12]

W 2009 roku Parlament Europejski wezwał instytucje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie do zaprzestania używania terminu „nielegalny migrant" ze względu na jego negatywne konotacje. W zamian zaproponowano stosowanie pojęć „pracownik/imigrant o nieuregulowanym statusie" lub „nie posiadający dokumentów".[13] Jednak w komunikatach publikowanych przez Komisję Europejską, nawet tych najnowszych, w polskiej wersji językowej nadal używa się wyrażeń „nielegalna migracja" i „nielegalny migrant".[14] Dotyczy to też podręcznika europejskiego prawa migracyjnego opracowanego przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, gdzie np. *irregular presence* tłumaczy się jako „nielegalny pobyt".[15]

Zgodnie z polskim prawem przekroczenie granicy kraju wbrew przepisom jest wykroczeniem,[16] chyba że odbywa się we współdziałaniu, przy użyciu przemocy, groźby lub występku.[17] Wykroczenie jest drobnym naruszeniem prawa, w szczególności nakazów lub zakazów administracyjno-prawnych i cechuje się mniejszą szkodliwością społeczną czynu.[18] Między innymi również z tego powodu należy unikać używania terminów, które jednoznacznie wiążą się z przestępstwem dużego kalibru, a słowo „nielegalny" takie konotacje przywołuje.

Zmiany stosowanych terminów i określeń oraz zaprzestanie używania wyrażenia „nielegalny migrant" podjęły się również media. Agencja Associated Press (AP) zapowiedziała w 2013 roku, że do wytycznych dla jej pracowników wprowadzono zmiany dotyczące przedstawiania osób, które przebywają w danym kraju bez wymaganych zezwoleń.[19] W konsekwencji AP nie używa tego wyrażenia. Słowo „nielegalny" może być stosowane jedynie przy opisie działań takich jak wjazd na terytorium państwa lub czynów czy działań danej osoby (np. nielegalny pobyt). Podjęto taką decyzję, bowiem dotychcza-

10 PICUM, *Why ‚undocumented' or ‚irregular'?*, dokument dostępny na stronie: http://picum.org/picum.org/uploads/file_/TerminologyLeaflet_reprint_FINAL.pdf [strona z dnia 15.02.2015].

11 Ibid.

12 B. Frelick, *Dispatches: Why We Should Outlaw "Illegal"*, 24 czerwca 2014, tekst dostępny na stronie: http://www.hrw.org/news/2014/06/24/dispatches-why-we-should-outlaw-illegal [strona z dnia 15.02.2015].

13 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2004 - 2008*, par. 159.

14 Zob. np. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Piąte sprawozdanie roczne na temat imigracji i azylu (za 2013 r.)*, COM/2014/0288.

15 Por. FRA, *Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji*, 2014, wersja angielska na stronie 47 oraz wersja polska na stronie 51.

16 Art. 49a, Kodeks Wykroczeń, Dz.U. 1971 Nr 12, poz. 114 z późn. zm.

17 Art. 264, Kodeks Karny, Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

18 T.H. Grzegorczyk, Komentarz do art. 1 Kodeksu wykroczeń, [w:] T.H. Grzegorczyk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX 2013.

19 P. Colford, *'Illegal immigrant' no more*, 4 kwietnia 2013. Tekst dostępny na stronie: http://blog.ap.org/2013/04/02/illegal-immigrant-no-more/ [strona z dnia 15.02.2015].

sowy język stygmatyzował pewne grupy. Migrantów uznano za zbiorowość wymagającą odpowiedniego traktowania. Takie podejście promowane jest przez European Journalism Centre, organizację pozarządową promującą najwyższe standardy dziennikarstwa w Europie.[20]

Neutralnego języka wymaga również przedstawienie i opisywanie mechanizmów polityki migracyjnej, pozwalających na uregulowanie nieudokumentowanego pobytu. Najbardziej neutralnym terminem jest wyrażenie „program regularyzacyjny". Używa się go również w języku angielskim (*regularisation programme*) i francuskim *(programme de régularisation).* Niestety w Polsce powszechnie stosuje się na określenie takiego mechanizmu słowa „abolicja" lub (rzadziej) „amnestia". Oba mają negatywną konotację, bowiem dotyczą aktu łaski dla pewnego rodzaju przestępstw lub pewnej kategorii przestępców. W praktyce oznacza to, że wprowadza się zakaz ścigania przed skazaniem za dany czyn i zaniechaniem reakcji karnej. Jest to instytucja typowa dla prawa karnego.[21] Tymczasem program regularyzacyjny ma na celu głównie względy humanitarne, a zatem nie można zrównywać jego roli z funkcją prawa karnego, jaką jest m.in. ochrona, prewencja czy zadośćuczynienie.[22]

Zmiana nastawienia i nawyków językowych oraz wprowadzenie neutralnego języka, związanego z opisywaniem zjawiska migracji, a w szczególności nieudokumentowanej migracji, jest zasadne i potrzebne. Dlatego w niniejszym opracowaniu używane będą następujące terminy: „migrant o nieuregulowanym statusie" lub „cudzoziemiec przebywający bez wymaganych zezwoleń", „nieudokumentowana migracja" i „pobyt bez wymaganych dokumentów" oraz „program regularyzacyjny" i „ustawa regularyzacyjna". Wyrażania te, po pierwsze, nie mają negatywnej konotacji, po drugie, nie dehumanizują i stygmatyzują migrantów. Po trzecie, uwzględniają wskazówki i wytyczne Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy.

20 European Journalism Centre, *How journalism can rid migration of its sour reputation*, dokument dostępny na stronie: http://ejc.net/magazine/article/how-journalism-can-rid-migration-of-its-sour-reputation#.VOTYii4l_Qr [strona z dnia 15.02.2015].
21 Hasła: *abolicja* i *amnestia* [w:] P. Daniluk (red.), *Leksykon prawa karnego - część ogólna. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2011, ss. 1-2.
22 Zob. W. Cieślak, *Prawo karne. Zarys instytucji i naczelne zasady*, Warszawa 2010, ss. 33-34.

2.

MACIEJ FAGASIŃSKI

Tło wprowadzenia programu regularyzacyjnego 2012

2

Tło wprowadzenia programu regularyzacyjnego 2012

W przeszłości migranci przebywający w Polsce, bez wymaganych zezwoleń, mogli uregulować swój pobyt dwukrotnie – w 2003 i 2007 roku.[1] W ramach tych akcji cudzoziemcy oprócz wykazania nieprzerwanego pobytu przez określony czas, musieli spełnić wiele restrykcyjnych przesłanek, tj.: posiadać tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego, ubezpieczenie zdrowotne oraz przyrzeczenie pracodawcy o zamiarze zatrudnienia lub wystarczające środki finansowe na pokrycie kosztów utrzymania w Polsce. W konsekwencji jedynie nieliczna grupa cudzoziemców zdecydowała się na złożenie wniosku w ramach poprzednich programów. Łącznie (podczas obu programów) wnioski złożyło ponad 5500 osób, spośród których 2500 otrzymało pozytywne decyzje.[2] Skuteczność obu programów została oceniona jako niska, bowiem przyjęcie tak restrykcyjnych przesłanek ograniczyło liczbę migrantów, którzy faktycznie mogli uregulować swój pobyt w tym szczególnym trybie.[3] Brakuje odpowiednich danych i badań, które pozwoliłyby na określenie liczby cudzoziemców przebywających w Polsce, bez wymaganych zezwoleń, jednak szacuje się, że liczba ta może się wahać od 50 do 500 tys. osób.[4]

Wobec braku zmiany sytuacji i rozwiązania problemów, migrantów przebywających w Polsce bez wymaganych zezwoleń, organizacje pozarządowe oraz grupy nieformalne rozpoczęły starania o ponowne umożliwienie uregulowania pobytu dla tej grupy osób. Komitet „Imigranci na rzecz abolicji" pod koniec 2010 roku rozpoczął kampanię na temat potrzeby wprowadzenia nowego programu regularyzacyjnego. W apelu do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów zwracano uwagę na trudną sytuację migrantów, przebywających w Polsce bez wymaganych zezwoleń, oraz podkreślano, że na takiej akcji skorzystają zarówno cudzoziemcy, jak i społeczeństwo przyjmujące.[5] W tym samym czasie również Helsińska Fundacja Praw Człowieka i inne organizacje pozarządowe wystąpiły z podobną inicjatywą.

Na początku 2011 roku Rzecznik Praw Obywatelskich zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych z zapytaniem o prowadzone prace w zakresie możliwości uregulowania pobytu cudzoziemców, przebywających w Polsce bez wymaganych zezwoleń.[6] Rzecznik podkreśliła, że migranci ci koncentrują swoje życie rodzinne i prywatne w Polsce oraz funkcjonują tutaj w trwałych związkach społecznych i osobistych. Jednocześnie deklarują „chęć życia w zgodzie z polskim prawem i realizowania nakła-

1 P. Sadowski podkreśla, że akcje w 2003 i 2007 była to „jedna akcja regularyzacyjne przeprowadzona dwuetapowo. Przemawia za tym zarówno kryterium podmiotowe, przedmiotowe, jak i treść przepisów regularyzacyjnych". P. Sadowski, Akcje regularyzacyjne w Wielkiej Brytanii i w Polsce, Centrum Europejskie Natolin, materiały robocze I(15)/2010, Warszawa 2010, s. 67.

2 Ponad 3500 wniosków w 2003 i ponad 2000 w 2007 roku. Decyzji pozytywnych wydano ponad 2400 w 2003 i ponad 100 w 2007 roku. Dane za P. Sadowski, ibid., ss. 71-72.

3 G. Szymańska-Matusiewicz, *Abolicja jako element polskiej polityki migracyjnej*, Infos, nr 19(133), 24 października 2012, s. 2.

4 Informacja dostępna w: Clandestino Project, *Final Report*, 23 listopada 2009, s. 91. Raport dostępny na stronie:http://www.gla.ac.uk/media/media_147171_en.pdf [strona z dnia 15.02.2015]. Na raport Clandestino powołuje się również Europejska Sieć Migracyjna w raporcie *Praktyczne aspekty zmniejszania skali nielegalnej migracji w Polsce. Raport krajowy, październik 2011*, raport dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/20b._poland_national_report_irregular_migration_march2013_pl.pdf [strona z dnia 15.02.2015].

5 Więcej na temat inicjatywy i apelu zobacz stronę http://jestemza.blogspot.com/p/apel.html [strona z dnia 15.02.105].

6 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 lutego 2011 roku, sygn. RPO-667500-V/11/MS.

danych przez to prawo obowiązków".[7] Ponadto, jak zauważyła rzecznik, podstawowym problemem stało się poszanowanie ich prawa do życia rodzinnego, praw dziecka i prawa do życia prywatnego. W tym samym okresie do Ministra Spraw Wewnętrznych wystosowano interpelację poselską z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie tej kwestii.[8] W przedstawionej odpowiedzi, MSW zauważyło, że „od dłuższego już czasu prowadziło dialog z organizacjami pozarządowymi w przedmiotowej sprawie, czego wyrazem było m.in. przeprowadzenie konsultacji z partnerami społecznymi, do których skierowano kilkanaście pytań, m.in. odnośnie do tego, czy i w jakim zakresie przepisy nowej ustawy powinny uwzględnić kwestię legalizacji pobytu cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzenie projektowanych regulacji było zatem planowane niezależnie od podjętej przez Rzecznika Praw Obywatelskich interwencji w powyższej sprawie".[9]

Projekt ustawy, dotyczący regularyzacji pobytu cudzoziemców, przebywających w Polsce bez wymaganych zezwoleń, wpłynął do Sejmu pod koniec czerwca 2011 roku. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano na niewielką skuteczność poprzednich programów regularyzacyjnych oraz potrzebę umożliwienia cudzoziemcom o nieuregulowanym statusie zmianę tej sytuacji. Wprowadzenie stosownych przepisów uznano za kwestię pilną i dlatego zdecydowano się nie czekać z ich wprowadzeniem na przyjęcie nowej ustawy o cudzoziemcach.

Projektowaną ustawę regularyzacyjną oparto na liberalnych przesłankach mających „umożliwić zalegalizowanie pobytu jak największej liczbie cudzoziemców".[10] Zrezygnowano zatem z wymogu posiadania tytułu prawnego do zajmowanego lokalu czy wykazania odpowiednich dochodów.[11] Ponadto wydłużono ważność udzielanego zezwolenia do 2 lat, bowiem „[j]ak pokazują doświadczenia poprzednich dwóch abolicji, okres 1 roku był zbyt krótki".[12] Jednocześnie w uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, że jej przyjęcie nie spowoduje dodatkowych kosztów dla budżetu państwa.[13]

Prace legislacyjne nad ustawą w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych[14] przebiegły bardzo szybko. Podczas prezentacji sprawozdania Komisji, na posiedzeniu plenarnym Sejmu, podkreślano potrzebę wprowadzenia programu regularyzacyjnego z przyczyn humanitarnych. Podkreślano też zasadność wydłużenia do 2 lat ważności wydawanego zezwolenia. Również podczas prezentacji stanowisk klubów parlamentarnych, Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska zauważył, że przyjęcie takich przepisów to „krok jak najbardziej właściwy, który pomoże wielu ludziom rozwiązać życiowy problem. Pozwoli im bowiem na wyjście z szarej strefy i rozpoczęcie legalnej pracy w Polsce".[15] Klub Sojusz Lewicy Demokratycznej odwoływał się do poprzednich programów, które wprowadzały zbyt duże ograniczenia i przesłanki w praktyce uniemożliwiające regularyzację pobytu. Wnioskowano, że

7 Ibid.

8 Sejm VI kadencji. Interpelacja posła Kazimierza Moskala nr 21742 do ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie abolicji dla cudzoziemców od wielu lat przebywających w Polsce nielegalnie z dnia 23 marca 2011 roku.

9 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 21742 w sprawie abolicji dla cudzoziemców od wielu lat przebywających w Polsce nielegalnie z dnia 26 kwietnia 2011 roku.

10 *Uzasadnienie do projektu ustawy o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach*, Druk Sejmowy nr 4394, 30 czerwca 2011, s. 2.

11 Ibid., s. 3.

12 Ibid., s. 4.

13 Ibid., s. 30.

14 W ramach Komisji powołano specjalną podkomisję, która miała prowadzić pracę nad ustawą. Odbyło się jedno posiedzenie podkomisji w dniu 13 lipca 2011 roku. Podczas posiedzenia, do części projektu ustawy dotyczącej programu regularyzacyjnego proponowano wyłącznie zmiany redakcyjne. Treść przepisów nie wzbudziła dyskusji podczas posiedzenia podkomisji.

15 Wystąpienie posłanki Doroty Rutkowskiej podczas rozpatrywania punktu 15. porządku dziennego 97. posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 2011 r.

skoro „nie mogli ich spełniać, oznacza to jedno: na terenie Rzeczypospolitej Polskiej z całą pewnością jest grupa cudzoziemców, którzy przebywają tu nielegalnie lub mają nieuregulowany status".[16] Klub Parlamentarny Polskie Stronnictwo Ludowe argumentował, że taki stan wprowadza „patologie (...) [a] zalegalizowanie pobytu daje szanse zmniejszenia kosztów ich [cudzoziemców] utrzymania: lecznictwa, infrastruktury, przecież ci ludzie będą płacić podatki, składki ubezpieczeniowe".[17] Poparcie dla ustawy wyraziła również Polska Jest Najważniejsza.[18] Jedynym środowiskiem, które wyraziło opinie przeciwną był Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość. Jego przedstawiciele argumentowali, że Polska powinna zapobiegać zjawisku nieudokumentowanej migracji oraz ograniczać „liczbę imigrantów o nieuregulowanym statusie, już przebywających na terenie naszego kraju".[19] Z analizy wystąpienia sprawozdawcy Prawa i Sprawiedliwości wynika, że nie odniesiono się negatywnie do propozycji programu regularyzacyjnego jako takiej, ale wątpliwości budziły głównie kwestie finansowe i alokacja funduszy związanych z wprowadzeniem programu dobrowolnych przesiedleń i relokacji wewnątrz Unii Europejskiej. Krytykowano również pośpiech, z jakim projekt ustawy był procedowany w Sejmie. Ponadto, podczas debaty, pytano o plany pomocy materialnej dla tych cudzoziemców, którzy pomimo uregulowania swojego pobytu nie będą w stanie się utrzymać w Polsce.[20]

Ustawę o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach przyjęto w Izbie Niższej Parlamentu 28 lipca 2011 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 425 posłów, a za jej odrzuceniem - 133, 1 osoba wstrzymała się od głosu. Podczas głosowania 34 posłów było nieobecnych.[21] Za przyjęciem ustawy głosował klub Platformy Obywatelskiej, Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Socjaldemokracji Polskiej oraz Polska Jest Najważniejsza. Większość posłów Klubu Prawo i Sprawiedliwość zagłosowało przeciwko ustawie.

Podczas uroczystego podpisania ustawy, Prezydent RP podkreślił, że Polska powinna być krajem otwartym, który pozwala cudzoziemcom na rozpoczęcie nowego, lepszego życia. Rozwój Polski sprawia jednocześnie, że kraj staje się coraz bardziej atrakcyjny dla różnych grup migrantów. Dlatego potrzebne jest wprowadzenie systemowych rozwiązań, pozwalających przygotować się do tej nowej sytuacji. Prezydent dodał również, że liczba cudzoziemców w kraju nie jest duża, jednak może się zwiększać w przyszłości. Tym bardziej trzeba stworzyć i prowadzić świadomą politykę migracyjną.[22]

Wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w ramach programu regularyzacyjnego można było składać od 1 stycznia 2012 roku. Cudzoziemcy mieli na to czas przez kolejne 6 miesięcy, tj. do 2 lipca 2012 r.

16 Wystąpienie posłanki Krystyny Łybackiej podczas rozpatrywania punktu 15. porządku dziennego 97. posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 2011 r.

17 Wystąpienie posła Andrzeja Sztorca podczas rozpatrywania punktu 15. porządku dziennego 97. posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 2011 r.

18 Wystąpienie Zbigniewa Wojciechowskiego podczas rozpatrywania punktu 15. porządku dziennego 97. posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 2011 r., załącznik 1, teksty wystąpień niewygłoszonych.

19 Wystąpienie posła Piotra Polaka podczas rozpatrywania punktu 15. porządku dziennego 97. posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 2011 r.

20 Pytanie posła Henryka Siedlaczka podczas rozpatrywania punktu 15. porządku dziennego 97. posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 2011 r., załącznik 1, teksty wystąpień niewygłoszonych.

21 Sejm RP VI kadencji, posiedzenie 97. - głosowanie nr 57 (28.07.2011 22:44:02).

22 Wystąpienie Prezydenta RP dostępne na stronie: https://www.youtube.com/watch?v=gdSSCHbtclM [strona z dnia 15.02.2015].

3.

MARTA GÓRCZYŃSKA

Analiza prawna stosowania ustawy regularyzacyjnej 2012

3

Analiza prawna stosowania ustawy regularyzacyjnej 2012

3.1. Wstęp

W niniejszym rozdziale przedstawione zostały wyniki prawnej części badania programu regularyzacyjnego 2012. Głównym celem była całościowa ocena aktu prawnego oraz jego stosowania na poziomie organów administracji.

W podrozdziale 3.2. znajduje się opis metodologii badania i narzędzi badawczych, które zostały wykorzystane. W kolejnym podrozdziale (3.3.) zawarto analizę treści ustawy o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach[1] oraz zapadłego na jej podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych. Płynące stąd wnioski zostały uzupełnione o doświadczenia prawników Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, którzy w czasie trwania programu regularyzacyjnego udzielali bezpłatnej pomocy prawnej cudzoziemcom ubiegającym się o zalegalizowanie pobytu, w tym szczególnym trybie. Całość zamyka podrozdział 3.4., w którym podsumowano wyniki przeprowadzonych badań i zawarto rekomendacje dla organów odpowiedzialnych za wprowadzanie programów regularyzacyjnych w przyszłości.

3.2. Metodologia badania

Przedmiotem analizy prawnej były przepisy ustawy regularyzacyjnej oraz problemy interpretacyjne, które pojawiły się (lub mogły pojawić) na tle ich stosowania. Dokonując tej analizy, posiłkowano się treścią uzasadnienia projektu ustawy, która dawała pewne wskazówki odnośnie prawidłowej wykładni poszczególnych przepisów. Badając warunki skorzystania z programu regularyzacyjnego, określone w ustawie, odniesiono się także do poprzednich programów z 2003 i 2007 roku.

Analiza orzecznictwa zapadłego na podstawie ustawy regularyzacyjnej polegała na dokonaniu przeglądu akt spraw zakończonych przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie.[2] Na dzień 26 sierpnia 2014 r. przed sądem zakończonych zostało łącznie 79 postępowań wszczętych na skutek skargi złożonej w związku z wydaniem cudzoziemcowi przez organy administracji decyzji o odmowie

1 Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. 2011, nr 191, poz. 1133; dalej: ustawa regularyzacyjna, ustawa o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców, ustawa).

2 Akta zakończonych postępowań sądowych zostały udostępnione badaczowi HFPC do celów badawczych na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 4 oraz art. 26 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2002, nr 101, poz. 926 z późn. zm.).

udzielenia zezwolenia na zamieszkanie w trybie regularyzacji.[3] Podział spraw ze względu na rodzaj rozstrzygnięcia sądu wyglądał następująco: w 55 sprawach skarga została oddalona, w 13 sprawach uchylono decyzje organów I i II instancji, w 9 sprawach uchylono zaskarżoną decyzję organu II instancji, w 1 sprawie uchylono zaskarżone postanowienie i w 1 sprawie zobowiązano organ do wydania decyzji w sprawie w określonym terminie (bezczynność organu).

Do analizy wybrano 22 sprawy, w tym:

- 10 spraw, w których WSA uchylił decyzje organu I i II instancji[4]
- 2 sprawy, w których WSA uchylił skarżoną decyzję organu II instancji[5]
- 9 spraw, w których WSA oddalił skargę
- 1 sprawę, w której WSA uwzględnił skargę na bezczynność organu administracji

Wszystkie orzeczenia WSA w analizowanych sprawach posiadały klauzulę prawomocności.[6] Jednocześnie na dzień 27 października 2014 r. 17 postępowań w sprawach z tego zakresu toczyło się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.[7] Ponadto w ramach prowadzonego badania przeanalizowano 8 akt postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodę mazowieckiego po uchyleniu decyzji obu organów przez WSA.[8]

Doświadczenia prawników HFPC posłużyły z kolei do opisania praktyki organów administracji. W niniejszym badaniu przedstawione zostały główne zagadnienia i problemy związane ze stosowaniem ustawy przez organy administracji, z którymi spotkali się prawnicy w toku świadczonej pomocy prawnej. Zaznaczyć należy, że zdiagnozowane problemy odnoszą się jedynie do tego wycinka spraw, które trafiły do HFPC, w związku z czym nie stanowią oceny wszystkich postępowań administracyjnych. Analiza orzecznictwa pokazała jednak, że problemy zdiagnozowane przez HFPC w dużej mierze pokrywały się z zagadnieniami rozstrzyganymi przez WSA w toku kontroli sądowej.

3 Pismo WSA do HFPC z 26 sierpnia 2014 r. nr WIS-0451/95/14.

4 Sprawy, w których WSA uchylił decyzje obu organów administracji zostały uznane za najciekawszy materiał do analizy na potrzeby niniejszego raportu, w związku z czym zwrócono się do sądu z prośbą o umożliwienie przeglądu akt wszystkich 13 spraw. Ponieważ rozstrzygnięcia WSA w trzech postępowaniach zostały zaskarżone do NSA, badacz miał możliwość zapoznania się jedynie z pozostałymi 10 sprawami.

5 Do niniejszego badania wybrano jedynie dwie z dziewięciu spraw, w których WSA uchylił decyzję organu II instancji, ponieważ uznano, że najciekawszy materiał badawczy stanowią sprawy, w których uchylone zostały obie decyzje. Wynika to z przyjętego założenia, że w sprawach, w których zostały uchylone obie decyzje WSA dopatrzył się naruszeń na tyle istotnych dla wyniku postępowania, że musiały być przeprowadzone od nowa. Analiza tych naruszeń pozwoliła natomiast na zdiagnozowanie najważniejszych problemów związanych ze stosowaniem ustawy.

6 Przy opisywaniu analizowanych spraw w ramach niniejszego opracowania podano sygnatury jedynie tych orzeczeń, które zostały opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: http://orzeczenia.nsa.gov.pl/

7 Pismo NSA do HFPC z 27 października 2014 r. nr V Inf/S067/25/14.

8 HFPC wystąpiła do wojewody mazowieckiego z prośbą o udostępnienie akt postępowań, prowadzonych przez organ po pozytywnym rozpatrzeniu skargi cudzoziemca przez sąd administracyjny. Dzięki analizie akt w WSA wiadomo było, że przed wojewodą mazowieckim toczyło się 11 takich spraw. Z powodu nieobecności części akt w urzędzie, udostępniono jedynie 8 akt tych postępowań. W ramach badania prawnego HFPC zakładała również analizę akt spraw, w których decyzja wojewody została uchylona lub zmieniona przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Postępowania te uznano za istotny materiał, mogący służyć diagnozie problemów, jakie pojawiły się na tle stosowania ustawy regularyzacyjnej przez organ I instancji. Podczas realizacji badania nie udało się jednak wypracować z wojewodą mazowieckim odpowiedniego klucza, który pozwoliłby na wyselekcjonowanie wybranych spraw biorąc pod uwagę takie kryteria, jak: obywatelstwo, wynik sprawy czy podstawę prawną ubiegania się o udzielenie zezwolenia w trybie ustawy regularyzacyjnej.

3.3. Analiza prawna

3.3.1. Zakres podmiotowy ustawy regularyzacyjnej

Ustawa regularyzacyjna zdefiniowała trzy grupy cudzoziemców, które mogły ubiegać się o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie w Polsce w tym szczególnym trybie. Zgodnie z art. 1 powyższej ustawy o legalizację pobytu mogli się ubiegać cudzoziemcy, którzy przebywali na terytorium Polski:

1. nieprzerwanie co najmniej od 20 grudnia 2007 r., których pobyt w Polsce w dniu wejścia w życie ustawy był nieuregulowany (art. 1 pkt 1 ustawy)
2. nieprzerwanie co najmniej od 1 stycznia 2010 r., którym przed tym dniem została wydana ostateczna decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy, zawierająca orzeczenie o wydaleniu, i których pobyt w Polsce w dniu wejścia w życie ustawy był nieuregulowany (art. 1 pkt. 2 ustawy)
3. wobec których w dniu 1 stycznia 2010 r. trwało postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy wszczęte na skutek kolejnego wniosku (art. 1 pkt 3 ustawy)

Intencją ustawodawcy, wyrażoną w uzasadnieniu do projektu ustawy[9], było objęcie programem regularyzacyjnym przede wszystkim cudzoziemców, którzy przyjechali do Polski przed datą rozpoczęcia stosowania przez Polskę pełnego dorobku prawnego Schengen. Od 21 grudnia 2007 r. między Polską a innymi krajami strefy Schengen zniesiona została kontrola graniczna, zaś fakt przekraczania granicy nie był już odnotowywany w dokumencie podróży, stąd zasadne było przyjęcie 20 grudnia 2007 r. jako daty granicznej.

Odstępstwo dotyczyło cudzoziemców, którzy w przeszłości nieskutecznie ubiegali się o nadanie statusu uchodźcy na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.[10] Cudzoziemcy ci musieli wykazać się krótszym okresem pobytu w Polsce.[11] Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy miało to związek z chęcią uwzględnienia w programie regularyzacyjnym dużej liczby obywateli Federacji Rosyjskiej oraz Gruzji, którzy w 2009 roku bezskutecznie ubiegali się o udzielenie im ochrony na terytorium Polski.[12] W odniesieniu do tych grup cudzoziemców założenie ustawodawcy wydaje się jednak nietrafione. Po pierwsze, w 2009 r. nie nastąpił wzrost liczby obywateli Federacji Rosyjskiej, którzy ubiegali się o nadanie statusu uchodźcy.[13] Wręcz przeciwnie – w porównaniu do dwóch poprzednich lat liczba wniosków o ochronę, złożonych przez osoby pochodzące z Rosji, była najniższa. Po drugie, konstrukcja przepisów ustawy regularyzacyjnej

9 Tekst dostępny w Systemie Informacji Prawnej LEX - VI.4394.

10 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2009, nr 189, poz. 1472, z późn. zm.; dalej: ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, ustawa o ochronie).

11 W art. 1 pkt 2 ustawy wskazano warunek nieprzerwanego pobytu w Polsce co najmniej od 1 stycznia 2010 r. oraz wydanie wobec cudzoziemca przed tą datą decyzji o odmowie udzielenia ochrony. Faktycznie więc cudzoziemcy mogli skorzystać z programu regularyzacyjnego, jeżeli przebywali w Polsce dłużej niż od 1 stycznia 2010 r. (co najmniej przez okres trwającej procedury uchodźczej). Z kolei cudzoziemcy wskazani w art. 1 pkt 3 ustawy musieli spełnić warunek polegający na trwającym wobec nich 1 stycznia 2010 r. kolejnym postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, co również w praktyce oznaczało, że musieli przebywać w Polsce już przed tą datą.

12 W 2009 roku 4214 obywateli Gruzji złożyło w Polsce wnioski o nadanie statusu uchodźcy (co stanowiło 39,8% wszystkich wniosków złożonych w tym roku). Dla porównania w 2008 r. złożonych zostało jedynie 71 wniosków przez obywateli tego państwa. Z kolei wniosków złożonych przez obywateli Federacji Rosyjskiej w 2009 r. było 5726, podczas gdy w 2007 i 2008 r. było ich odpowiednio 9239 oraz 7760, a więc zdecydowanie więcej. Dane pochodzą z: http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html [strona z dnia 10.11.2014].

13 Zob. przypis powyżej.

nie pozwoliła na uzyskanie zezwolenia większości obywateli Gruzji, którzy w 2009 r. złożyli w Polsce wnioski o nadanie im statusu uchodźcy.

Powodem, dla którego obywatele Gruzji nie mogli w praktyce skorzystać z programu regularyzacyjnego, był długi termin rozpatrywania złożonych przez nich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie, wydanie decyzji w przedmiocie nadania statusu uchodźcy następuje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 35 § 3 k.p.a.[14] W przypadku wniesienia przez cudzoziemca odwołania organ II instancji[15] zobowiązany jest wydać decyzję w ciągu kolejnego miesiąca. Biorąc pod uwagę fakt, iż najwięcej wniosków o nadanie statusu uchodźcy zostało złożonych przez obywateli Gruzji między czerwcem a sierpniem 2009 r.[16], w większości przypadków postępowania uchodźcze nie mogły zostać ukończone przed 1 stycznia 2010 r., co stanowiło warunek wskazany w ustawie regularyzacyjnej.

Z drugiej strony, z doświadczenia HFPC wynika, że w wielu postępowaniach o nadanie statusu uchodźcy prowadzonych w 2009 r. wobec obywateli Gruzji stosowana była procedura przyspieszona.[17] Zastosowanie jej, w odniesieniu do wniosku uznanego za oczywiście bezzasadny, powoduje, że decyzja powinna zostać wydana w terminie 30 dni. Praktyka pokazała jednak, że wydanie rozstrzygnięcia w tak krótkim czasie zazwyczaj nie było możliwe.

Należy zatem uznać, że w obu przypadkach, zarówno w postępowaniach regularnych, jak i przyspieszonych, szanse na zakończenie sprawy przed 1 stycznia 2010 r. były niewielkie. Potwierdzają to także statystyki. Od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. organ I instancji wydał 1 482 decyzje negatywne obywatelom Gruzji. Można założyć, że przynajmniej część cudzoziemców, którym odmówiono udzielenia ochrony, złożyła odwołanie do organu wyższej instancji. Rada do Spraw Uchodźców nie wydała jednak w tym okresie żadnej decyzji negatywnej, ani pozytywnej.[18] Świadczyć może to o tym, że powyższe sprawy nie zostały ukończone przed końcem roku.

Błędne założenie ustawodawcy odnośnie kręgu beneficjentów określonego w art. 1 pkt 2 i 3 ustawy regularyzacyjnej potwierdza także niewielka liczba zezwoleń na zamieszkanie udzielonych obywatelom Gruzji w ramach programu regularyzacyjnego. Na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy wydano zaledwie trzy pozytywne decyzje wnioskodawcom z tego kraju, zaś na podstawie art. 1 pkt 3 – dwie.[19]

Innym problemem, zidentyfikowanym w czasie trwania programu regularyzacyjnego, było zbyt wąskie ujęcie grupy cudzoziemców zdefiniowanych w art. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu, warunkiem udzielenia zezwolenia cudzoziemcom, ubiegającym się w przeszłości o nadanie statusu uchodźcy, było wydanie im, przed 1 stycznia 2010 r., ostatecznej decyzji o odmowie udzielenia ochrony, zawierającej orzeczenie o wydaleniu. Niejasna była zatem sytuacja osób, w stosunku do których została podjęta decyzja o odmowie udzielenia ochrony w powyższym terminie, ale nie zawierała orze-

14 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071, z późn. zm.; dalej: k.p.a.).

15 Organem II instancji w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy jest Rada do Spraw Uchodźców.

16 Dane z: http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/37-sierpien-2012/fala-azylantow-z-gruzji-nie-wygasa [strona z dnia 29.11.2014].

17 Możliwość taką wprowadza art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie.

18 Dane pochodzą z: http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/ [strona z dnia 18.02.2014].

19 Dane statystyczne udostępnione przez UdSC. Niektóre postępowania prowadzone w ramach programu regularyzacyjnego 2012 nie zostały nadal zakończone zatem dokładne dane dotyczące liczby wydanych decyzji pozytywnych nie są jeszcze znane. Zob. również Aneks do raportu.

czenia o wydaleniu. Taka sytuacja mogła mieć miejsce zwłaszcza wtedy, gdy orzeczenie o wydaleniu zapadło wobec cudzoziemca jeszcze przed wydaniem decyzji w postępowaniu uchodźczym lub gdy decyzji uchodźczej towarzyszył nakaz opuszczenia Polski orzekany na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów. Zróżnicowanie sytuacji tych cudzoziemców i przyznanie uprawnień, wynikających z ustawy regularyzacyjnej, tylko ściśle określonej grupie osób, wobec których orzeczenie o wydaleniu zostało wydane wraz z decyzją o odmowie udzielenia ochrony, wydaje się nieuzasadnione. Kwestia ta nie została wyjaśniona także w treści uzasadnienia projektu ustawy, można więc przypuszczać, że nie był to zabieg celowy, a jedynie wynikał z niedopatrzenia legislacyjnego. Tymczasem taka konstrukcja przepisu mogła stanowić praktyczną barierę do uzyskania zezwolenia przez niektórych cudzoziemców.[20] Na problem ten zwrócił uwagę także Mazowiecki Urząd Wojewódzki w odpowiedzi na pytanie HFPC o problemy, jakie pojawiły się na tle stosowania ustawy regularyzacyjnej.[21]

O tym, że założenia programu regularyzacyjnego okazały się nietrafione w stosunku do cudzoziemców ubiegających się w przeszłości o udzielenie ochrony, świadczą także dane statystyczne. Zaledwie 2% wszystkich wniosków złożono w oparciu o art. 1 pkt 2 lub 3 ustawy regularyzacyjnej.[22] Powodem tak dużej dysproporcji, pomiędzy liczbą tych wniosków a liczbą wniosków złożonych na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy (ok. 98%), mogło być ustanowienie mało realnych wymogów uzyskania zezwolenia przez tę grupę cudzoziemców. Innym powodem niewielkiej liczby wniosków złożonych na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy mogły być wciąż trwające - w stosunku do tych osób - procedury uchodźcze, nakazujące uznać pobyt cudzoziemca w Polsce za legalny.[23]

Za niezasadne należy także uznać nieuwzględnienie w przepisach ustawy możliwości udzielenia zezwolenia dzieciom o nieuregulowanym statusie migracyjnym, urodzonym po 20 grudnia 2007 r. Ustawa nie przewidywała wyjątków od warunków wskazanych w art. 1, a zatem literalna wykładnia treści przepisu nakazywała przyjąć, że dzieci urodzone po datach wskazanych jako graniczne dla uzyskania zezwolenia, nie mogły go otrzymać. HFPC znane były przypadki rodzin, w których rodzice uprawnieni byli do uzyskania zezwolenia, natomiast ich dzieci urodzone po 2007 r. takiego prawa nie nabywały. Taka sytuacja prowadziła do zróżnicowania statusu migracyjnego rodziców i dziecka, a w rezultacie mogła spowodować, że ewentualne postępowanie w przedmiocie wydalenia prowadzone byłoby tylko w stosunku do dziecka. W ten sposób mogło dojść do pozbawienia dziecka prawa do bycia nierozdzielanym z rodzicami wbrew ich woli, co z kolei stanowiłyby naruszenie szeregu aktów międzynarodowych, zwłaszcza Konwencji o Prawach Dziecka.[24] Organy władzy publicznej nie powinny podejmować działań, których skutkiem mogłaby być bezprawna ingerencja w sferę życia rodzinnego dziecka[25], zaś do takiej sytuacji mogło prowadzić nieudzielenie dziecku, o nieuregulowanym statusie migracyjnym, zezwolenia na pobyt w trybie programu regularyzacyjnego.

20 Patrz także: dokument Departamentu Legalizacji Pobytu Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 23 listopada 2011 r. pt. *Opracowanie dot. przepisów „abolicyjnych" ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 191, poz. 1133).* W dokumencie tym urząd stwierdził, że cudzoziemiec, wobec którego przed 1 stycznia 2010 r. została wydana ostateczna decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy, nie zawierająca orzeczenia o wydaleniu, nie spełnia przesłanek wskazanych w art. 1 pkt 2 ustawy regularyzacyjnej.

21 Pismo Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie do HFPC z 20 października 2014 r. nr WSC.II.6156.202.2014.

22 Polska Akcja Humanitarna, *Abolicja dla cudzoziemców 2012. Raport z przebiegu i rekomendacje*, Warszawa 2013, s. 16.

23 Art. 55 ust. 6 ustawy o ochronie.

24 Art. 9 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526).

25 Art. 16 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka.

3.3.2. Warunki skorzystania z programu regularyzacyjnego

Ustawa ograniczyła warunki uzyskania zezwolenia w trybie programu regularyzacyjnego do minimum. Cudzoziemcy nie byli zobowiązani do przedstawienia przyrzeczenia pracodawcy o zamiarze zatrudnienia, wykazania środków finansowych niezbędnych do utrzymania się na terytorium Polski, posiadania ubezpieczenia zdrowotnego oraz legitymowania się tytułem prawnym do zajmowanego lokalu mieszkalnego. Jest to odstępstwem od ogólnych reguł obowiązujących w postępowaniu w przedmiocie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie w Polsce w regularnym trybie. Przepisy ustawy o cudzoziemcach[26] co do zasady nakładają na cudzoziemca obowiązek wykazania regularnych źródeł dochodu, niezbędnych do pokrycia kosztów utrzymania w Polsce.[27]

Do uzyskania zezwolenia w ramach programu regularyzacyjnego wystarczyło zatem wykazanie przez cudzoziemca pobytu w Polsce, we wskazanym ustawą okresie, bez konieczności spełnienia dodatkowych wymogów. Ponadto pobyt cudzoziemców, wskazanych w art. 1 pkt 1 i 2 ustawy, musiał być nieprzerwany i nieudokumentowany w dniu wejścia ustawy w życie.

Rezygnacja z konieczności spełnienia przez cudzoziemca restrykcyjnych wymogów w celu uzyskania zezwolenia musi zostać oceniona pozytywnie. W poprzednich programach regularyzacyjnych te warunki zostały uznane przez środowiska pozarządowe za główną barierę dla cudzoziemców, którzy chcieli zalegalizować swój pobyt w Polsce.[28] Z tego względu stosunkowo niewielka liczba cudzoziemców złożyła wtedy wnioski. Należy pamiętać, że osoby o nieudokumentowanym statusie migracyjnym pozbawione są możliwości wykonywania legalnej pracy, a zatem zazwyczaj nie mają możliwości wykazania odpowiednich środków finansowych. Co za tym idzie, najczęściej także nie posiadają ubezpieczenia zdrowotnego. Z kolei obawa przed ujawnieniem nieudokumentowanego pobytu często powoduje unikanie zawierania umów na swoje nazwisko, np. umowy najmu lokalu.

W odniesieniu do wszystkich trzech grup cudzoziemców wskazanych w art. 1 ustawy, okres pobytu w Polsce, wymagany do uzyskania zezwolenia, był krótszy niż we wcześniejszych programach regularyzacyjnych. Tam wymogiem był nieprzerwany pobyt cudzoziemca w Polsce przynajmniej od 1 stycznia 1997 r., wynosił więc odpowiednio prawie 7 i 10 lat. Z kolei, aby skorzystać z programu regularyzacyjnego w 2012 r., cudzoziemiec musiał przebywać w Polsce niewiele ponad 4 lata w przypadku cudzoziemców wskazanych w art. 1 pkt 1 ustawy oraz ponad 2 lata w przypadku cudzoziemców wskazanych w art. 1 pkt 2 i 3. Skrócenie tego okresu należy ocenić pozytywnie, gdyż dzięki temu większa grupa cudzoziemców mogła ubiegać się o zalegalizowanie pobytu w ramach programu regularyzacyjnego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy, cudzoziemiec był zobowiązany złożyć wniosek do właściwego wojewody w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie. Okres składania wniosków rozpoczął

26 W momencie wejścia w życie ustawy regularyzacyjnej, obowiązywała ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2006, nr 234, poz. 1694 z późn. zm.). Została ona następnie zastąpiona ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650, z późn. zm.), która weszła w życie 1 maja 2014 r. W ramach niniejszego opracowania, celem rozróżnienia, ustawy będą nazywane odpowiednio ustawą z 2003 r. o cudzoziemcach i ustawą z 2013 r. o cudzoziemcach.

27 Patrz m.in. art. 53b ust. 1 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach oraz art. 114 ust. 1 pkt 1, art., 140 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 142 ust. 1 pkt 1, art. 144 ust. 1 pkt 2, art. 159 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2013 r. o cudzoziemcach.

28 PAH, *Abolicja dla cudzoziemców 2012...*, op. cit., s. 64.

się 1 stycznia 2012 r.[29] i trwał do 2 lipca 2012 r.[30] W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że taki termin umożliwi skorzystanie z programu regularyzacyjnego możliwie dużej liczbie cudzoziemców, spełniających wymagane kryteria. Złożenie wniosku po upływie tego terminu skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpoznania (art. 5 ust. 2 ustawy).

Ustanowienie 6-miesięcznego terminu składania wniosków należy uznać za słuszne. Praktyka HFPC pokazała, że informacja o możliwości złożenia wniosku docierała do niektórych cudzoziemców stosunkowo późno. Miało to związek ze szczególną sytuacją osób o nieuregulowanym statusie migracyjnym. Takie osoby bardzo często ograniczają swoje kontakty ze światem zewnętrznym do najbliższego otoczenia (rodzina, pracodawca), w związku z czym informacja o programie regularyzacyjnym mogła do nich dotrzeć dopiero po pewnym czasie od jego rozpoczęcia. Termin określony w ustawie wydaje się także wystarczający dla osób, które nie posiadały wszystkich dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku (np. dokumentu podróży) i musiały podjąć dodatkowe działania w celu ich uzyskania.

3.3.3. Postępowanie administracyjne w przedmiocie udzielenia zezwolenia

Organem prowadzącym postępowanie w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt, w trybie ustawy regularyzacyjnej, był wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca.[31] To w jego siedzibie cudzoziemiec zobowiązany był do złożenia wniosku. Jednocześnie, w myśl art. 7 ust. 1 ustawy, organ Straży Granicznej[32] pobierał od cudzoziemca odciski linii papilarnych.[33] Warto zauważyć, że do ustawy regularyzacyjnej nie wprowadzono przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia tym cudzoziemcom, którzy nie złożyli odcisków palców. Nie było to także wymogiem formalnym złożenia wniosku, albowiem odciski linii papilarnych pobierane były od cudzoziemca już na etapie toczącego się postępowania.[34] Literalne brzmienie przepisów nie dawało możliwości odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt cudzoziemcowi, który nie poddał się tej czynności.[35] Jednak odmienne stanowisko wyraził Urząd do Spraw Cudzoziemców w opracowaniu dotyczącym ustawy regularyzacyjnej[36], wskazując, że odmowa złożenia odcisków linii papilarnych będzie skutkować wydaniem decyzji negatywnej. Brak jest danych, które odpowiedziałyby na pytanie, czy takie przypadki zdarzyły się w praktyce i jak były traktowane, niemniej jednak to niedopatrzenie legislacyjne zostało zauważone przez ekspertów

29 Zgodnie z treścią art. 21 ustawy regularyzacyjnej weszła ona w życie 1 stycznia 2012 r.

30 Ponieważ 1 lipca 2012 r. wypadał w niedzielę (dzień wolny od pracy), wnioski mogły być składane do dnia następnego, czyli 2 lipca 2012 r.

31 Art. 3 ust. 1 ustawy regularyzacyjnej.

32 Organem Straży Granicznej odpowiedzialnym za pobranie odcisków linii papilarnych cudzoziemca był komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej, właściwy ze względu na siedzibę wojewody, do którego cudzoziemiec złożył wniosek.

33 Pobrane w ten sposób dane cudzoziemców przechowywane były następnie w rejestrach, o których mowa w art. 124 ust. 1 pkt 1 lit. k ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.

34 Przesądza o tym treść art. 7 ust. 1 ustawy regularyzacyjnej, który stanowił, że organem, który pobierał odciski linii papilarnych był organ Straży Granicznej właściwy ze względu na siedzibę wojewody, do którego cudzoziemiec złożył wniosek. Także w treści uzasadnienia projektu ustawy wskazano, że dane biometryczne pobierane będą od cudzoziemca w toku postępowania.

35 Dla porównania w art. 99 ust. 1 pkt 11 obecnie obowiązującej ustawy z 2013 r. o cudzoziemcach wskazano, że niezłożenie przez cudzoziemca odcisków linii papilarnych przy złożeniu wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt czasowy, w przypadku gdy cudzoziemiec był do tego zobowiązany, skutkuje odmową udzielenia mu wnioskowanego zezwolenia.

36 *Opracowanie dot. przepisów „abolicyjnych”…,* op. cit.

podejmujących się próby oceny programu regularyzacyjnego.[37] Można zatem stwierdzić, że brak odpowiedniego zapisu ustawowego w tym zakresie był luką prawną.

W myśl art. 4 ustawy, w dokumencie podróży cudzoziemca, który w ustawowym terminie złożył wniosek o udzielenie mu zezwolenia, umieszczano stempel. Wniosek nie mógł jednak zawierać braków formalnych, których nie uzupełniono w wymaganym terminie. Stempel potwierdzał złożenie wniosku oraz legalny pobyt cudzoziemca w Polsce na czas trwającego postępowania. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 ustawy regularyzacyjnej, jeżeli termin złożenia wniosku został zachowany, a wniosek nie zawierał braków formalnych (lub zostały one uzupełnione w terminie), pobyt cudzoziemca w Polsce uznawany był za legalny do dnia, w którym decyzja w sprawie zezwolenia stała się ostateczna.[38] Przepis ten nie znajdował zastosowania w sytuacji, gdy postępowanie zostało zawieszone na wniosek strony.[39]

Powyższa regulacja miała dwojaki skutek. Po pierwsze, cudzoziemcy, którzy przystąpili do programu regularyzacyjnego, nie mogli zostać wydaleni z Polski do czasu ostatecznego rozpatrzenia ich wniosku. Zapewniono im zatem możliwość osobistego uczestnictwa w postępowaniu. Po drugie, taka regulacja otworzyła cudzoziemcom drogę do skorzystania z tzw. „małej abolicji". Polegała ona na możliwości wyjazdu z Polski bez ponoszenia negatywnych konsekwencji dotychczas nieuregulowanego pobytu.[40] Zatem z tej możliwości mogli skorzystać zwłaszcza cudzoziemcy niespełniający warunków udzielenia zezwolenia w ramach programu regularyzacyjnego, którzy dzięki legalnemu wyjazdowi mogli następnie ubiegać się o uzyskanie wizy i ponowny wjazd do Polski. Jednak, jak pokazały statystyki Straży Granicznej, z takiej możliwości skorzystało niewiele osób. W 2012 r. zaledwie 218 cudzoziemców zdecydowało się na opuszczenie Polski na podstawie stempla umieszczonego w paszporcie w związku ze złożeniem wniosku w trybie ustawy regularyzacyjnej.[41] Polska Akcja Humanitarna wskazuje, że podstawową przyczyną tak niskiego zainteresowania „małą abolicją" mógł być brak odpowiedniej informacji na temat takiego rozwiązania w prowadzonej kampanii, a także obawy cudzoziemców przed napotkaniem problemów przy ponownym wjeździe do Polski.[42]

W postępowaniu w przedmiocie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia w trybie ustawy regularyzacyjnej, a także po jego udzieleniu, stosowane były przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz szereg przepisów ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.[43] Jednocześnie ustawodawca wyłączył stosowanie art. 79 k.p.a.[44] przy wykonywaniu czynności mających na celu ustalenie okoliczności,

37 Np. P. Dąbrowski, Abolicja dla cudzoziemców – założenia, przebieg, prognozowane skutki, [w:] *Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła 2012, nr 11.

38 Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. ostateczna decyzja to taka, od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Oznacza to, że w przypadku złożenia przez cudzoziemca w terminie odwołania od odmownej decyzji organu I instancji, jego pobyt uznawany był za legalny do czasu zakończenia postępowania przed organem II instancji.

39 Zgodnie z art. 98 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu.

40 W myśl art. 88 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach wyjazd z Polski w okresie nieuregulowanego pobytu skutkował odnotowaniem decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia Polski w dokumencie podróży cudzoziemca.

41 PAH, *Abolicja dla cudzoziemców 2012...*, op. cit., str. 67.

42 Ibid.

43 Art. 59, art. 60 ust. 1 i 3-5 oraz 6 i art. 62 ust. 3-7, 8, 8a i ust. 9 pkt 2 i 3 lit. b ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach oraz przepisy wydane na podstawie art. 63 ust. 1 tej ustawy.

44 Art. 79 k.p.a. wprowadza obowiązek powiadomienia strony postępowania administracyjnego o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia.

znajdujących się pośród innych w katalogu przyczyn odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwoleniana zamieszkanie lub cofnięcia mu tego zezwolenia, tj.:

- złożenie przez cudzoziemca wniosku lub przedstawienie dokumentów, zawierających nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje
- użycie przerobionych dokumentów

W toku postępowania, za pomocą dostępnych środków dowodowych, organ ustalał, czy cudzoziemiec spełnia warunki uzyskania zezwolenia na pobyt. W tym celu mógł, m.in. dokonać analizy dokumentów, wezwać cudzoziemca na przesłuchanie lub przeprowadzić dowód z zeznań świadków.[45] Organ mógł także zweryfikować informacje o wnioskodawcy znajdujące się w bazie SIS, zwłaszcza w celu ustalenia, czy cudzoziemiec podlegał daktyloskopowaniu w innym państwie obszaru Schengen.[46] Warto odnotować, że ustawa regularyzacyjna nie przewidywała stosowania art. 11c ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.[47]

3.3.4. Złożenie wniosku

W postępowaniach prowadzonych w trybie ustawy regularyzacyjnej należało stosować przepisy art. 60 ust. 1, 3-5 oraz 6 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach, określające warunki złożenia wniosku o udzielnie zezwolenia na zamieszkanie. Zgodnie z tymi przepisami wniosek powinien być złożony na urzędowym formularzu i zawierać określone w tych przepisach dane cudzoziemca. Cudzoziemiec zobowiązany był także uzasadnić żądanie udzielenia zezwolenia, przedstawić ważny dokument podróży i dołączyć fotografie osób objętych wnioskiem oraz dokumenty niezbędne do potwierdzenia wszystkich informacji. W szczególnie uzasadnionym przypadku, gdy cudzoziemiec nie posiadał ważnego dokumentu podróży i nie miał możliwości jego uzyskania, mógł przedstawić inny dokument potwierdzający jego tożsamość.[48]

Istotny problem, który pojawił się w toku postępowań prowadzonych na gruncie ustawy regularyzacyjnej, dotyczył stosowania przez organy administracji instytucji pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Miało to miejsce w sytuacji, gdy złożony przez cudzoziemca wniosek był niekompletny i braki formalne nie zostały uzupełnione w terminie wyznaczonym przez wojewodę. Problem ten dotyczył najczęściej cudzoziemców, którzy z różnych powodów nie byli w stanie przedstawić ważnego dokumentu podróży. Trudności te dotyczyły zwłaszcza obywateli Republiki Armenii, gdyż zgodnie z ich prawem ojczystym warunkiem uzyskania paszportu jest uregulowanie stosunku do służby wojskowej. Problem ten był wielokrotnie podnoszony przez organizacje pozarządowe w toku akcji regularyzacyjnej, a także po jej zakończeniu.[49] Organizacje podnosiły, że w przypadku trudności z uzyskaniem paszportu zwłaszcza

45 Przykładowe środki dowodowe wskazane są w art. 75 k.p.a.

46 Pomimo że nie jest to środek dowodowy wskazany wprost w ustawie, należy zaliczyć go do tzw. innych środków dowodowych mogących przyczynić się do wyjaśnienia sprawy.

47 Przepis ten wprowadza możliwość wykonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej czynności polegających na przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, ustalenia miejsca pobytu małżonka lub członka rodziny cudzoziemca czy też sprawdzenia lokalu.

48 Art. 60 ust. 6 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.

49 Problem ten został zasygnalizowany przez HFPC w piśmie do Ministra Spraw Wewnętrznych z 18 września 2012 r., dostępne tutaj: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/10/Pismo_do_MSW_w_sprawie_dokumentow_podrozy.pdf [strona z dnia 7.12.2014]. Odpowiedź MSW z 21 grudnia 2012 r. tutaj: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/01/MSW_HFPC_odpowiedz_21_12_2012.pdf [strona z dnia 7.12.2014].

przez osoby, które przez większość swojego życia mieszkały w Polsce i nie posiadały więzi z krajem pochodzenia, organy powinny akceptować inne dokumenty poświadczające ich tożsamość.

W toku programu regularyzacyjnego do HFPC zgłosiło się wielu cudzoziemców, którzy mieli problem z uzyskaniem dokumentu podróży na cele postępowania. Najczęściej trudności dotyczyły obywateli Armenii, Ukrainy i Indii. Niektóre z placówek konsularnych uzależniały wydanie paszportu od przedstawienia dokumentów, których cudzoziemcy nie byli w stanie uzyskać, inne zaś - bez wyraźnej przyczyny - odmawiały wydania swojemu obywatelowi dokumentu. Niemożliwe okazało się także uzyskanie przez tych cudzoziemców zaświadczeń z ambasady, że dokument podróży nie może im zostać wydany. Tymczasem wojewodowie wymagali od cudzoziemców przedstawienia takich potwierdzeń.

Nieprzedstawienie dokumentu podróży stanowi brak formalny wniosku, w związku z czym wojewodowie wzywali cudzoziemców na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia tego braku i okazania paszportu. W wielu przypadkach, pomimo składania przez cudzoziemców obszernych wyjaśnień odnośnie przyczyn niemożności uzyskania paszportu i powołania się na art. 60 ust. 6 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach, ich wnioski pozostawiane były bez rozpoznania. Ta problematyczna kwestia była wielokrotnie podnoszona przez organizacje pozarządowe w toku akcji regularyzacyjnej, jednak nie we wszystkich przypadkach znanych HFPC sprawy zakończyły się pozytywnie.

W dwóch analizowanych sprawach kwestia ta była przedmiotem kontroli sądowej. Skarżący, na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., wnieśli skargi na bezczynność wojewody, który pozostawił złożone przez nich wnioski bez rozpoznania ze względu na nieprzedstawienie dokumentu podróży.

W jednej ze spraw[50] cudzoziemiec dołączył do wniosku zaświadczenie z ambasady swojego kraju, potwierdzające jego tożsamość oraz fakt złożenia wniosku o wyrobienie paszportu. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, odmawiając uwzględnienia zażalenia na bezczynność wojewody, uznał, że cudzoziemiec miał możliwość wystąpienia do ambasady z wnioskiem o wydanie mu dokumentu podróży wcześniej niż na kilka dni przed upływem sześciomiesięcznego terminu na składanie wniosków o udzielenie zezwolenia. WSA przychylił się do stanowiska organów. Oddalił skargę uznając, że wnioskodawca miał obiektywną możliwość uzyskania dokumentu podróży, jednak przez swoje zaniedbanie z tego prawa nie skorzystał, w związku z czym nie mógł skutecznie powoływać się na art. 60 ust. 6 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach. Z tego względu, w opinii WSA wniosek cudzoziemca musiał zostać pozostawiony bez rozpoznania, gdyż wobec nieuzupełnienia braków formalnych wszczęcie postępowania nie było możliwe.

W przypadku tej sprawy powstaje jednak wątpliwość, czy cudzoziemiec faktycznie zobowiązany był do uzyskania dokumentu podróży z odpowiednim wyprzedzeniem. Skoro ustawa regularyzacyjna przewidywała 6-miesięczny okres składania wniosków, cudzoziemcy mieli prawo do złożenia wniosku także na kilka dni przed upływem tego terminu. Z tego względu mogli wystąpić do swojej ambasady z wnioskiem o wystawienie im dokumentu podróży niedługo przed tą datą. Można założyć, że przynajmniej w części przypadków wynikało to ze stosunkowo późnego uzyskania informacji o możliwości skorzystania z programu regularyzacyjnego. Należy pamiętać, że celem wprowadzenia 6-miesięcznego terminu składania wniosków była chęć zalegalizowania pobytu jak największej liczby cudzoziemców spełniających ustawowe warunki. Niezasadne wydaje się wyciąganie negatywnych konsekwencji z faktu późnego złożenia wniosku (ale wciąż w wyznaczonym terminie), jak miało to miejsce w tym przypadku.

50 Wyrok WSA w Warszawie z 8 kwietnia 2013 r., sygn. IV SAB/Wa 3/13.

W innej sprawie rozpatrywanej przez WSA[51] cudzoziemiec zarzucił organom administracji niesłuszne odmówienie mu posłużenia się dokumentem innym niż dokument podróży, którego cudzoziemiec nie był w stanie przedstawić. Do wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie cudzoziemiec dołączył obszerne wyjaśnienia, dotyczące przyczyn niemożności uzyskania przez niego paszportu, pomimo podjęcia wielokrotnych prób w tym celu (brak współpracy ze strony ambasady). Jednocześnie cudzoziemiec załączył do wniosku inny dokument tożsamości oraz kserokopię utraconego dokumentu podróży. W odpowiedzi na skargę cudzoziemca wojewoda podniósł, że wszczęcie postępowania nie było możliwe ze względu na brak formalny wniosku, natomiast o bezczynności organu nie mogło być mowy, ponieważ pozostawienie wniosku bez rozpoznania jest czynnością materialno-techniczną przewidzianą w prawie. Podjęcie przez organ tej czynności wyklucza zatem pozostawanie przez organ w bezczynności.

W wyniku rozpoznania sprawy WSA zobowiązał wojewodę do rozpatrzenia wniosku cudzoziemca o udzielenie mu zezwolenia w terminie 30 dni od momentu doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami. Jednocześnie WSA stwierdził, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Pierwszą kwestią rozważoną przez sąd w powyższej sprawie, było ustalenie, czy w przypadku podjęcia przez organ czynności, polegającej na pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, można mówić o jego bezczynności. Powołując się na stanowisko NSA, wyrażone w innych sprawach[52], WSA doszedł do przekonania, że w takiej sytuacji możliwe jest poddanie czynności organu materialno-technicznej kontroli w ramach środków przewidzianych przez prawo dla przeciwdziałania nieterminowemu załatwieniu sprawy przez organ administracji publicznej. Bezpodstawne pozostawienie wniosku strony bez rozpoznania oznacza, że organ administracji pozostaje bezczynny, w związku z czym stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu.

Drugą kwestią rozważoną przez sąd była ocena zasadności stanowiska wojewody odnośnie nieusunięcia przez stronę w terminie braków formalnych (nieprzedstawienie dokumentu podróży). W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia WSA doszedł do przekonania, że element oceny zawarty w art. 60 ust. 6 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach (możliwość przedstawienia innego dokumentu tożsamości w szczególnie uzasadnionym przypadku) powoduje, że brak ważnego dokumentu podróży i przedstawienie zamiast tego innego dokumentu tożsamości na etapie składania wniosku, nie może zostać zakwalifikowane jako brak formalny. Rozważenie przez organ indywidualnej sytuacji cudzoziemca i – na tej podstawie – ocena, czy zachodzi szczególny przypadek, uzasadniający możliwość posłużenia się dokumentem innym niż paszport, może być dokonane jedynie na etapie merytorycznego rozpatrywania wniosku. W tym celu organ musi wszcząć postępowanie, aby dokonać ustaleń faktycznych. W przeciwnym wypadku organ administracji dokonywałby oceny merytorycznej na etapie braków formalnych, co w ocenie sądu byłoby niedopuszczalne. WSA zobowiązał zatem wojewodę do wszczęcia postępowania i dopiero na tym etapie - do przeanalizowania, czy zaistniał szczególnie uzasadniony przypadek, uprawniający cudzoziemca do odstąpienia od wymogu przedłożenia ważnego dokumentu podróży.

W świetle powyższego wyroku zasadne wydaje się oczekiwanie od organu administracji przeprowadzenia wnikliwego postępowania w zakresie analizy sytuacji cudzoziemca, który twierdzi, że nie ma możliwości przedstawienia dokumentu podróży. Każda sprawa powinna zostać rozpatrzona indywidu-

51 Wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2013 r., sygn. IV SAB/Wa 148/12.
52 Wyrok NSA z 28 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1017/11 i z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 489/07.

alnie. Organy powinny brać przy tym pod uwagę takie okoliczności, jak praktyka ambasady w zakresie wydawania paszportów, długość pobytu cudzoziemca w Polsce i trudności, z jakimi musiałby zmierzyć się cudzoziemiec w celu uzyskania dokumentu (np. powrót do kraju w celu odbycia służby wojskowej). Samo istnienie placówki dyplomatycznej państwa pochodzenia cudzoziemca na terytorium Polski nie przesądza jeszcze o tym, że uzyskanie paszportu jest możliwe. Nie można także oczekiwać, że cudzoziemiec będzie w stanie w każdym wypadku przedstawić odpowiednie zaświadczenie z ambasady, potwierdzające brak możliwości uzyskania dokumentu. W praktyce HFPC zdarzało się natomiast, że takie żądania były formułowane przez wojewodów. W uzasadnionych przypadkach organy administracji powinny dopuszczać możliwość przedstawienia przez cudzoziemca innego dokumentu tożsamości.[53]

3.3.5 Nieuregulowany pobyt w Polsce w dniu wejścia ustawy w życie

Dwie pierwsze grupy cudzoziemców (wskazane w art. 1 pkt 1 i 2 ustawy) mogły skorzystać z programu regularyzacyjnego, jedynie w przypadku nieuregulowanego pobytu w Polsce w dniu wejścia ustawy w życie, tj. 1 stycznia 2012 r. Warunek ten nie objął natomiast trzeciej grupy cudzoziemców. Przede wszystkim należy wskazać, że ani w ustawie regularyzacyjnej, ani w ówcześnie obowiązującej ustawie z 2003 r. o cudzoziemcach, nie znajduje się definicja „nielegalnego pobytu". Można jednak w tym celu sięgnąć do Dyrektywy Powrotowej Unii Europejskiej,[54] zgodnie z którą nielegalny pobyt oznacza obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen, albo inne warunki wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim.

Warto zaznaczyć, że przesłanka nieuregulowanego pobytu wskazana przez ustawodawcę związana była jedynie z datą wejścia ustawy w życie, tj. 1 stycznia 2012 r. Oznacza to, że pobyt cudzoziemca nie musiał być koniecznie nieuregulowany przez cały okres przebywania w Polsce. Z programu regularyzacyjnego mogli zatem skorzystać także cudzoziemcy, którzy w międzyczasie posiadali tytuł do pobytu w Polsce zgodnego z prawem. Warunkiem było to, aby ich pobyt w dniu wejścia ustawy w życie był nieudokumentowany (np. w wyniku pozostania w Polsce pomimo utraty ważności dokumentu pobytowego). W większości przypadków przepis ten nie stwarzał problemów interpretacyjnych, jednakże pojawiły się dwa rodzaje spraw, w których ocena „nielegalności pobytu" miała kluczowe znaczenie dla możliwości uzyskania zezwolenia.

Po pierwsze, problematyczna okazała się sytuacja osób umieszczonych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców i aresztach w celu wydalenia. Na mocy przepisów ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach w tych ośrodkach byli umieszczani m.in. cudzoziemcy, wobec których prowadzone były postępowania w sprawie o wydalenie lub wobec których decyzja taka została już wydana. Co do zasady byli to zatem cudzoziemcy nieposiadający tytułu do zgodnego z prawem pobytu na terytorium Polski i w związku z powyższym potencjalnie kwalifikujący się do skorzystania z programu regularyzacyjnego. Wątpliwo-

53 Takie stanowisko wyraziło także MSW w piśmie do HFPC z 21 grudnia 2012 r.

54 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. UE L 348/98).

ści odnośnie możliwości udzielenia tym cudzoziemcom zezwolenia pojawiły się ze względu na treść art. 110 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach, który stanowi, że pobyt cudzoziemca umieszczonego w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia uznaje się za legalny.[55]

Wykładnia językowa powyższego przepisu odebrałaby cudzoziemcom, przebywającym w ośrodkach strzeżonych, możliwość skorzystania z regularyzacji, dlatego organy administracji zdecydowały się na zastosowanie wykładni celowościowej.[56] Wykształcona praktyka organów dopuściła zatem możliwość udzielenia zezwolenia na zamieszkanie w trybie przepisów ustawy regularyzacyjnej tej grupie cudzoziemców. Należy odnieść się do tego pozytywnie, gdyż dzięki temu wielu cudzoziemców, spełniających pozostałe ustawowe warunki skorzystania z programu, nie zostało pozbawionych tej szansy ze względu na pobyt w ośrodku strzeżonym. Zastosowanie w tych wypadkach wykładni celowościowej przepisu zgodne było także z intencją ustawodawcy, jaką była legalizacja jak największej liczby cudzoziemców.

Drugi problem, związany z interpretacją „nieuregulowanego pobytu", dotyczył cudzoziemców pozostających w kolejnej procedurze uchodźczej. Osoby ubiegające się o udzielenie ochrony legitymują się tymczasowym zaświadczeniem tożsamości cudzoziemca (TZTC). Dokument ten, wydawany przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w okresie swojej ważności uprawnia cudzoziemca do zgodnego z prawem pobytu na terytorium Polski.[57] Dotyczy to również osób, które pozostają w procedurze uchodźczej wszczętej na skutek kolejnego wniosku. Należy zaznaczyć, że osoby te, pomimo że legitymują się dokumentem TZTC, nie są chronione przed wydaleniem z Polski, jeżeli w toku wcześniejszych postępowań została im wydana decyzja o wydaleniu.[58] W tej kwestii zabrakło jednak korzystnej interpretacji przepisów przez urzędy wojewódzkie i w takich przypadkach odmawiano tym cudzoziemcom udzielenia zezwolenia, wskazując, że przebywają oni w Polsce legalnie. Takie stanowisko wyraził także WSA w jednej z analizowanych spraw,[59] wszczętej na skutek skargi cudzoziemca powołującego się na niekorzystną interpretację przepisów.

Wydaje się jednak, że sytuacja osób legitymujących się dokumentem TZTC w związku z pozostawaniem w kolejnej procedurze uchodźczej powinna zostać zrównana z sytuacją osób przebywających w strzeżonych ośrodkach. Pomimo że pobyt obu grup cudzoziemców uznawany był w świetle obowiązujących przepisów za legalny, to jednak osoby te mogły zostać wydalone z terytorium Polski. Ustawa powinna zatem umożliwić tym cudzoziemcom złożenie wniosku o zalegalizowanie pobytu i uzyskanie zezwolenia na zamieszkanie w przypadku spełnienia pozostałych warunków.

3.3.6. Postępowanie dowodowe

W celu ustalenia, czy cudzoziemiec spełnia przesłanki udzielenia mu zezwolenia, organy administracji zobowiązane były do przeprowadzenia postępowania dowodowego. Zasadą wszystkich postępowań administracyjnych jest obowiązek dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej. Orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednak zgodne w kwestii rozłożenia ciężaru dowodu w tych postępowa-

55 Dla porównania, w obecnie obowiązującej ustawie z 2013 r. o cudzoziemcach nie ma przepisu nakazującego uznać pobyt cudzoziemca umieszczonego w ośrodku strzeżonym za legalny.

56 *Opracowanie dot. przepisów „abolicyjnych"…,* op. cit.

57 Art. 55 ust. 6 ustawy o ochronie.

58 Art. 33 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 33 ust. 4 ustawy o ochronie w brzmieniu obowiązującym w dacie wprowadzenia programu regularyzacyjnego.

59 Wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2013 r., sygn. IV SA/Wa 871/13.

niach.[60] Niewątpliwie jednak od organu administracji wymagana jest aktywna postawa mająca na celu ustalenie, wszelkimi dostępnymi środkami dowodowymi, rzeczywistego stanu sprawy. Stąd też niedopuszczalne jest przerzucenie ciężaru dowodu na stronę postępowania, która przy biernej postawie organu zobowiązana byłaby udowodnić okoliczności, z których wywodzi skutki prawne.

W kilku analizowanych sprawach, które trafiły do WSA, organy administracji uznały, że cudzoziemiec nie udowodnił w wystarczający sposób, że mieszka w Polsce co najmniej od 20 grudnia 2007 r. i na tej podstawie odmówiły udzielenia wnioskowanego zezwolenia. Powoływały się przy tym, m.in. na brak znajomości podstawowych zwrotów w języku polskim, brak wiedzy o topografii miasta, w którym cudzoziemiec zamieszkuje, i nieprzedstawienie jakichkolwiek dokumentów na potwierdzenie kilkuletniego pobytu w Polsce. W jednej ze spraw Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, uzasadniając utrzymanie w mocy odmownej decyzji wojewody, wskazał, że „wydaje się zaskakujące, że cudzoziemcowi pochodzącemu z [danego regionu świata] z niczym nie kojarzy się nazwa […] oraz że twierdzi on, że w Polsce przez trzy miesiące w roku jest zimno". WSA nie zgodził się jednak z takim stanowiskiem i uchylił zapadłe w tej sprawie decyzje organów administracji.[61]

W znaczącej części analizowanych spraw, WSA zobowiązał organy administracji do uzupełnienia materiału dowodowego, gdyż w jego ocenie zebrana dokumentacja nie przesądzała jednoznacznie o tym, że cudzoziemiec nie spełnia warunków udzielenia mu zezwolenia. W jednym z orzeczeń WSA wyraźnie podkreślił, że „trudno (…) od osoby przebywającej w Polsce nielegalnie wymagać, aby zwiedzała [miasto, w którym mieszka] i była w stanie odpowiedzieć na pytanie, gdzie znajduje się [jeden z zabytków miejskich]."[62] W kilku przypadkach sąd krytycznie odniósł się także do stanowiska organów administracji, które uzasadniały odmowną decyzję nieprzedstawieniem przez cudzoziemca dokumentów potwierdzających jego wieloletni nieprzerwany pobyt w Polsce.

Także w wielu sprawach, którymi zajmowali się prawnicy HFPC, pojawiła się problematyczna kwestia udowodnienia przez cudzoziemca nieprzerwanego pobytu w Polsce. Pomimo wprowadzenia przez ustawodawcę dość liberalnych przesłanek udzielenia zezwolenia na zamieszkanie i wprowadzenia domniemania nieprzerwanego pobytu, zdarzało się, że organy administracji wymagały od cudzoziemca przedstawienia dodatkowych dowodów, potwierdzających fakt wieloletniego nieprzerwanego zamieszkiwania w Polsce. Z analizy protokołów przesłuchań prowadzonych w toku tych postępowań wynikało, że w wielu przypadkach badana była podstawowa znajomość języka polskiego i realiów życia społecznego w Polsce.[63] Negatywna ocena powyższych okoliczności, często prowadziła do odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie. Wojewoda argumentował w uzasadnieniach decyzji, że niemożliwe jest, aby cudzoziemiec niemający takiej wiedzy lub nieznający podstaw języka, zamieszkiwał w Polsce od kilku lat.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Pierwszą jest brak ustawowego umocowania do badania poziomu integracji cudzoziemca ze społeczeństwem i znajomości języka polskiego, jako warunku udzielenia mu zezwolenia. Zarówno treść ustawy, jak i uzasadnienie projektu przesą-

60 A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] M. Jaśkowska, A.Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071)*, LEX/el., 2014 i cytowane tam orzecznictwo.

61 Wyrok WSA w Warszawie z 14 lutego 2014 r., sygn. IV SA/Wa 2828/13.

62 Wyrok WSA w Warszawie z 26 lutego 2013 r., sygn. IV SA/Wa 2597/12.

63 Podczas przesłuchań prowadzonych przez urzędy wojewódzkie pojawiły się pytania, m.in. o ceny produktów spożywczych, usytuowanie różnych obiektów w topografii miasta, nazwy ulic, itd. Cudzoziemcy proszeni byli także o przetłumaczenie wskazanych zwrotów na język polski.

dza o tym, że intencją ustawodawcy było ograniczenie do minimum warunków, jakie musieli spełnić cudzoziemcy w celu zalegalizowania swojego pobytu w Polsce. Z tego powodu nieuzasadnione było rozszerzanie tych warunków przez organy na etapie postępowania administracyjnego. Po drugie, trzeba pamiętać o wyjątkowej sytuacji osób o nieuregulowanym statusie migracyjnym i w związku z tym poddać w wątpliwość możliwość ustalenia długości pobytu cudzoziemca w Polsce na podstawie tak skonstruowanych pytań. Można zasadnie przyjąć, że cudzoziemcy przebywający na terytorium państwa w sposób niezgodny z prawem w znakomitej większości przypadków dążą do ukrycia swojej obecności i do pozostania niezauważonym. Z tego względu stopień ich znajomości miasta czy zakres korzystania z placówek i instytucji publicznych może być bardzo ograniczony. Tacy cudzoziemcy egzystują często jedynie w obrębie społeczności złożonej z przedstawicieli swojej grupy narodowej, w związku z czym sytuacje, w których mieliby okazję do posługiwania się językiem polskim, należą do rzadkości. Takie stanowisko wyraził także WSA, wskazując w jednym z wyroków, że „[w] ocenie Sądu ocena zebranego materiału jest dowolna. Skoro bowiem skarżący przebywa w Polsce nielegalnie, pracuje i przebywa wśród osób narodowości [tej samej, co skarżący] i jak wyjaśnia jest prostym, niewykształconym człowiekiem to w ocenie Sądu nie powinno budzić wątpliwości, iż skarżący nie nauczył się języka polskiego."[64]

Biorąc pod uwagę powyższe orzecznictwo, należy stwierdzić, że wymóg przedstawienia przez cudzoziemca dowodów, potwierdzających jego wieloletni pobyt w Polsce, nie był zasadny. Z jednej strony, taki materiał dowodowy był trudny do zebrania przez cudzoziemca, z drugiej - jego wartość dowodowa była wątpliwa. Cudzoziemcy nie posiadający tytułu do zgodnego z prawem pobytu w Polsce niezwykle rzadko posługują się oficjalnymi dokumentami zawierającymi ich dane osobowe. Praktyka pokazuje, że osoby te niechętnie zawierają wszelkiego rodzaju umowy, w obawie przed ujawnieniem swojego statusu pobytowego. Zatem najczęściej niemożliwe było przedstawienie przez cudzoziemca dokumentów, które mogłyby służyć jako dowód w postępowaniu. W praktyce HFPC zdarzały się przypadki, że cudzoziemcy na wezwanie organu do przedstawienia dowodów ich pobytu w Polsce załączali takie dokumenty, jak stare paragony, jednorazowe bilety sprzed kilku lat, czy też rachunki niezawierające danych osobowych. Ciężko sobie jednak wyobrazić, w jaki sposób takie dokumenty mogłyby stanowić istotny środek dowodowy. Należy zatem uznać, że żądania organów w tym zakresie były nietrafione.

Ponadto analiza akt postępowań sądowych pokazała, że zdarzały się przypadki, w których organy administracji nie uwzględniały wniosków cudzoziemców o przesłuchanie wskazanych świadków. Uznawały bowiem, że zebrany materiał dowodowy w sposób wystarczający przesądzał o tym, że cudzoziemiec nie spełnia warunków udzielenia mu zezwolenia. W jednej ze spraw organ uzasadnił odmowę tym, że wskazani przez cudzoziemca świadkowie zamieszkują poza granicami Polski, co czyni niemożliwym przesłuchanie ich w ramach toczącego się postępowania. WSA, uwzględniając skargę cudzoziemca, nie zgodził się z takim stanowiskiem organu, podkreślając, że zamieszkiwanie świadków poza granicami Polski nie może stanowić prawnej przeszkody w przeprowadzeniu dowodu z ich zeznań.[65]

W tej samej sprawie cudzoziemiec zarzucił organom administracji, że niesłusznie oparły wydane rozstrzygnięcie na ustaleniach Straży Granicznej, zawartych w przeprowadzonym wywiadzie środowiskowym. Cudzoziemiec podniósł w skardze do WSA, że art. 11c ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach nie znajduje zastosowania w sprawach o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia w trybie ustawy regularyzacyjnej. Niesłusznie też, według cudzoziemca, organy odmówiły przeprowadzenia dodatkowych czynności dowodowych, wskazując, że wynik wywiadu środowiskowego jednoznacznie przesądza

64 Wyrok WSA w Warszawie z 26 lutego 2013 r., sygn. IV SA/Wa 2597/12.
65 Wyrok WSA w Warszawie z 14 lutego 2014 r., sygn. IV SA/Wa 2828/13.

o tym, że cudzoziemiec nie spełnia warunków udzielenia mu zezwolenia. WSA uznał zarzuty skargi za zasadne. W ocenie sądu rezygnacja z przesłuchania wskazanych przez cudzoziemca świadków ograniczyła jego prawo do obrony swych żądań, naruszając tym samym przepisy postępowania, tj. art. 7, art. 75 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a.

Należy się zgodzić z treścią rozstrzygnięcia WSA. W postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt, tak jak i w innych postępowaniach administracyjnych, wnioskujący wyposażony został przez ustawodawcę w szereg uprawnień proceduralnych. Organy administracji powinny zatem dążyć do uwzględnienia wszystkich składanych przez stronę wniosków dowodowych, jeżeli w rezultacie mogą się przyczynić do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Ograniczenie tej możliwości prowadziłoby do odebrania stronie możliwości udowodnienia okoliczności przedstawionych we wniosku.

3.3.7. Przesłanka nieprzerwanego pobytu w Polsce

Pobyt cudzoziemca w Polsce w okresie wskazanym w art. 1 pkt 1 i 2 ustawy musiał być nieprzerwany. Artykuł 3 ust. 5 ustawy regularyzacyjnej określał, że do oceny tej przesłanki stosuje się odpowiednio art. 64 ust. 4 ustawy 2003 r. o cudzoziemcach. Zgodnie z tym przepisem, pobyt cudzoziemca w Polsce uznaje się za nieprzerwany, jeżeli żadna z przerw w nim nie była dłuższa niż 6 miesięcy i wszystkie łącznie nie przekroczyły 10 miesięcy.[66]

W art. 3 pkt 4 ustawy regularyzacyjnej wprowadzono tzw. domniemanie nieprzerwanego pobytu. Oznaczało to, że jeżeli z zebranego materiału dowodowego lub z okoliczności sprawy nie wynikało inaczej, pobyt cudzoziemca należało uznać za nieprzerwany.[67] Zgodnie z treścią tego przepisu cudzoziemiec nie był zobowiązany do udowodnienia ciągłości swojego pobytu w Polsce, dopóki powyższe domniemanie nie zostało obalone przez organ administracji. Wprowadzenie przedmiotowego domniemania wynikało z zamiaru uproszczenia postępowania dowodowego. Z oczywistych względów cudzoziemiec nie byłby w stanie udowodnić każdego dnia pobytu na terytorium Polski w wymaganym ustawą okresie. Należy podkreślić, że powyższe domniemanie dotyczyło jedynie oceny ciągłości pobytu cudzoziemca w Polsce, a nie jego długości.

Wprowadzenie powyższego domniemania spowodowało w praktyce przerzucenie ciężaru dowodu, w zakresie oceny ciągłości pobytu cudzoziemca w Polsce, na organy administracji. Odnosząc się do możliwości wzruszenia tego domniemania, WSA podkreślił w jednej ze spraw,[68] że ciężar wykazania okoliczności uzasadniających jego obalenie spoczywa na organie. Z tego względu nie może on zobowiązać wnioskodawcy do udowodnienia, że jego pobyt w Polsce był nieprzerwany. Skierowanie przez organ administracji żądania przedstawienia dokumentów potwierdzających nieprzerwany pobyt cudzoziemca w Polsce WSA uznał za nieuprawnione, a nawet za niewykonalne. Jak słusznie podkreślił w innej sprawie: „(…) nie ulega wątpliwości, że przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego na okoliczność, czy cudzoziemiec spełnia warunek przebywania w Polsce co najmniej od wskazanego w ustawie dnia, łączy się z natury rzeczy z istotnymi problemami natury dowodowej w sytuacji, w której pobyt cudzoziemca w Polsce jest nielegalny od samego dnia jego przybycia do Polski.”[69]

66 Do podanych okresów nie wlicza się przerw spowodowanych okolicznościami wymienionymi w art. 64 ust. 4 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.

67 W doktrynie prawa taką konstrukcję określa się mianem domniemania prawnego (*preasumptio iuris*), które nakazuje przyjąć, że określony fakt miał miejsce, dopóki nie zostanie wykazane, że miał miejsce fakt przeciwny, wykluczający zastosowanie domniemania.

68 Wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1004/13.

69 Wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1116/13.

Praktyka pokazała, że ustawowo wprowadzone domniemanie nieprzerwanego pobytu cudzoziemca w Polsce było w różny sposób interpretowane przez organy administracji. W dużej części analizowanych spraw przedmiotem skargi do sądu były decyzje, w których organy administracji uznały, że cudzoziemiec nie spełnia żadnej z przesłanek wskazanych w art. 1 ustawy regularyzacyjnej, gdyż jego pobyt w Polsce nie był nieprzerwany we wskazanym w tym przepisie okresie. W tych sprawach podstawą odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia był art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy, często także w połączeniu z art. 3 ust. 2 pkt 3. W toku postępowania w przedmiocie udzielenia cudzoziemcowi wnioskowanego zezwolenia organy administracji często posiłkowały się informacjami na temat daktyloskopowania cudzoziemców w innych państwach Unii Europejskiej. W przypadku ustalenia, że cudzoziemiec był zatrzymany w innym państwie członkowskim, zaś nie wskazał informacji o takim wyjeździe we wniosku, - co do zasady uznawały domniemanie ustanowione w art. 3 ust. 4 ustawy regularyzacyjnej za obalone. W rezultacie prowadziło to najczęściej do odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia.

W kilku analizowanych sprawach WSA nie zgodził się z takim stanowiskiem organów administracji, uznając, że zebrany materiał dowodowy (w tym informacja o daktyloskopowaniu cudzoziemca na terenie innego państwa) nie przesądza jednoznacznie o tym, że cudzoziemiec nie spełnia warunków udzielenia mu zezwolenia. WSA wskazywał w tych sprawach na konieczność wnikliwego zbadania stanu faktycznego, także w oparciu o inne dostępne informacje.[70] Uznając stanowisko WSA za słuszne, należy stanowczo podkreślić, że ustawa dopuszczała możliwość opuszczenia przez cudzoziemca Polski na okres do 10 miesięcy, bez utraty ciągłości pobytu. Organy administracji powinny zatem zbadać okoliczności wyjazdu cudzoziemca z Polski, włącznie z ustaleniem dokładnego czasu trwania każdej podróży.

W jednej z analizowanych spraw[71] cudzoziemiec wskazał w złożonym wniosku, że w ciągu ostatnich 5 lat odbył jedną podróż zagraniczną do innego państwa UE. Miało to miejsce w 2011 r., jednakże podczas przesłuchania cudzoziemiec nie był w stanie przypomnieć sobie dokładnej daty wyjazdu. Jednocześnie organ administracji ustalił, że cudzoziemiec był daktyloskopowany w tym państwie, które wskazał we wniosku, w styczniu 2012 r. W wydanej decyzji organ, powołując się na treść art. 3 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy regularyzacyjnej, odmówił udzielenia cudzoziemcowi wnioskowanego zezwolenia, wskazując, że cudzoziemiec nie wspominał o żadnym wyjeździe w 2012 r. W przedmiotowej sprawie WSA słusznie uchylił decyzje obu organów podnosząc, że bez zbadania dokładnej daty wyjazdu cudzoziemca z Polski niemożliwe było ustalenie, czy jego pobyt poza granicami w styczniu 2012 r. miał miejsce w związku z tym samym wyjazdem. Skoro cudzoziemiec wskazał, że pobyt poza Polską trwał kilka miesięcy, mógł on objąć okres od końca 2011 r. do stycznia 2012 r., i tym samym nie przekroczyć dopuszczalnych okresów przebywania poza Polską.

W innej sprawie[72], w której cudzoziemiec wskazał we wniosku, że w ciągu ostatnich 5 lat nie opuszczał terytorium Polski, organy ustaliły, że w tym okresie od cudzoziemca zostały pobrane odciski palców na terytorium innego państwa UE. Na tej podstawie wydano mu odmowną decyzję. WSA uchylił rozstrzygnięcia obu organów, wskazując, że zebrany materiał dowodowy nie potwierdza dostatecznie, że cudzoziemiec świadomie chciał zataić informację o swoim pobycie w innym państwie członkowskim. Wskazywała na to treść odwołania, w którym cudzoziemiec wyjaśnił przyczyny swojego wyjazdu z Polski.

70 Wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1004/13.
71 Wyrok WSA w Warszawie z 26 lutego 2014 r., sygn. IV SA/Wa 2480/13.
72 Wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1719/13.

W kilku analizowanych sprawach pojawił się także wątek posiadania przez cudzoziemca tytułu pobytowego w innych państwie UE w okresie, w którym wskazywał on, że przebywał w Polsce. W dwóch sprawach, dotyczących tej samej kwestii, zapadły dwa odmienne orzeczenia WSA.

Organy administracji uzasadniły w jednej z tych spraw[73] odmowę udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia tym, że przez okres dwóch lat (2008-2010) cudzoziemiec posiadał prawo pobytu w innym państwie członkowskim, czego nie ujawnił w złożonym wniosku. Z tego względu organ odmówił przeprowadzania dodatkowych czynności, o co wnosił cudzoziemiec, uznając, że zebrany materiał dowodowy jest kompletny i wyklucza możliwość udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia. Oddalając skargę wniesioną przez cudzoziemca, WSA uznał, że uprawnione było przypuszczenie organu co do pobytu cudzoziemca w innym państwie członkowskim w okresie dysponowania przez niego prawem do legalnego tam pobytu, co podważa domniemanie zawarte w art. 3 ust. 4 ustawy regularyzacyjnej. W ocenie WSA zasadne było w związku z tym niedopuszczenie wnioskowanych przez stronę dodatkowych dowodów.

W drugiej analizowanej sprawie[74] zapadło odmienne rozstrzygnięcie, przy podobnym stanie faktycznym. Odmowa udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia również uzasadniona została posiadaniem przez cudzoziemca tytułu pobytowego w innym państwie członkowskim UE w okresie, w którym cudzoziemiec twierdził, że przebywał w Polsce (2009-2012). W niniejszej sprawie WSA uchylił decyzje organów obu instancji, stwierdzając, że organy nie wyjaśniły wszystkich okoliczności niezbędnych do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy i dokonały dowolnej oceny dowodów, bez wyraźnego podania przyczyn nieuwzględnienia twierdzeń i zarzutów cudzoziemca. W treści uzasadnienia wyroku WSA podkreślił, że „(…) fakt, że skarżący posiadał formalne zezwolenie na pobyt w [innym państwie członkowskim] w określonym w tym dokumencie okresie nie jest dostatecznym dowodem potwierdzającym, że w tym okresie rzeczywiście tam przebywał". W ocenie WSA nie dowodzi tego także fakt, że cudzoziemiec został wpisany w tym państwie do rejestru osób niepożądanych. Jak argumentował dalej WSA, obowiązkiem organów było ustalenie, czy, i ewentualnie, na jak długo skarżący faktycznie wyjechał z Polski, a także, czy był to okres dłuższy niż dozwolony w art. 64 ust. 4 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.

Powyższe wyroki pokazują, że orzecznictwo WSA w zakresie oceny okoliczności mogących służyć ocenie, czy pobyt cudzoziemca w Polsce był nieprzerwany w wymaganym okresie, nie było jednolite. Przychylić się jednak należy do drugiego opisanego wyroku, w którym WSA słusznie wskazał na konieczność rozpatrzenia faktu posiadania tytułu pobytowego w innym państwie w oparciu o cały zebrany materiał dowodowy. Powyższa okoliczność sama w sobie nie wykluczała bowiem możliwości udzielenia zezwolenia w trybie ustawy regularyzacyjnej i nie znalazła się w katalogu przesłanek odmowy. Mogła co najwyżej obalić domniemanie nieprzerwanego pobytu w Polsce. W takiej sytuacji organ zobligowany był jednak do ustalenia stanu faktycznego w oparciu o inne dostępne dowody.

W kontekście przesłanki nieprzerwanego pobytu pojawiło się jeszcze jedno ważne zagadnienie rozstrzygnięte przez WSA w jednej z analizowanych spraw.[75] We wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie, złożonym w czerwcu 2012 r., cudzoziemiec wskazał, że przebywa w Polsce nieprzerwanie od 2006 r. i w tym czasie nigdzie nie wyjeżdżał. Jednocześnie organy administracji ustaliły, że cudzoziemiec w marcu 2012 r. był daktyloskopowany na terytorium innego państwa UE, co w ich ocenie obala domniemanie określone w art. 3 ust. 4 ustawy i świadczy o podaniu przez cudzoziemca

73 Wyrok WSA w Warszawie z 5 września 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1068/13.
74 Wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1004/13.
75 Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1625/13.

nieprawdziwych informacji w złożonym wniosku. Rozpatrując skargę cudzoziemca, WSA pochylił się nad literalną wykładnią art. 1 pkt 1 ustawy regularyzacyjnej i doszedł do przekonania, że „okresem istotnym z punktu widzenia oceny zaistnienia przesłanek z art. 3 ust. 1 ustawy abolicyjnej jest okres od dnia 20 grudnia 2007 r. do dnia wejścia w życie ustawy abolicyjnej." W ocenie sądu to w tym czasie cudzoziemiec zobowiązany jest do nieprzerwanego pobytu w Polsce, w związku z czym nie mają znaczenia dla wyniku rozpatrywanej sprawy ewentualne wyjazdy cudzoziemca z Polski po 1 stycznia 2012 r.

Stanowisko sądu jest słuszne. Wykładnia art. 1 ustawy prowadzi do wniosku, że datą istotną, z punktu widzenia oceny spełniania przez cudzoziemca warunków udzielenia mu zezwolenia, jest 1 stycznia 2012 r. W tej dacie pobyt cudzoziemca powinien być nieuregulowany (nie ma przy tym znaczenia charakter pobytu w okresie wcześniejszym oraz późniejszym), a także nieprzerwany pobyt co najmniej od 20 grudnia 2007 r. W przeciwieństwie do regulacji zawartej w ustawie z 2003 r. o cudzoziemcach, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie obowiązku nieprzerwanego pobytu „bezpośrednio przed złożeniem wniosku".[76]

3.3.8. Przesłanki wyłączające

Warunkiem udzielenia zezwolenia było także niezaistnienie jednej z przesłanek wyłączających. W art. 3 ust. 2 ustawy zawarto ich katalog, wskazując, że odmawia się udzielenia zezwolenia, jeżeli:

- cudzoziemiec nie spełnia wymogów udzielenia zezwolenia
- jego dane zostały wpisane do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS)[77] przez inne państwo członkowskie do celów odmowy wjazdu
- cudzoziemiec złożył wniosek lub przedstawił dokumenty, zawierające nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje
- w postępowaniu w sprawie uzyskania zezwolenia cudzoziemiec używał przerobionych dokumentów
- wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa
- dane cudzoziemca znajdują się w wykazie cudzoziemców niepożądanych na terytorium Polski, ze względu na stanowienie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego

Odmowa udzielenia zezwolenia, w przypadku zaistnienia jednej z powyższych przesłanek, była obligatoryjna. Przemawia za tym użyte w ustawie wyrażenie „odmawia się", co wykluczało możliwość skorzystania z instytucji uznania administracyjnego przez organy rozpatrujące wniosek.

76 Art. 64 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach wyraźnie wskazywał, że cudzoziemiec musiał bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywać w Polsce nieprzerwanie przez okres odpowiednio 2 i 10 lat.

77 System Informacyjny Schengen (SIS) – baza danych udostępniana przez państwa strefy Schengen, zawierająca m.in. informacje na temat tego, czy wobec cudzoziemca został orzeczony zakaz wjazdu przez jedno z państw strefy Schengen. Zakaz wjazdu może być orzeczony m.in. w związku z wydaleniem cudzoziemca lub zobowiązaniem go do dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia na okres od 6 miesięcy do 5 lat.

Katalog przesłanek wyłączających możliwość uzyskania zezwolenia, wskazany w ustawie regularyzacyjnej, był węższy od katalogu zawartego w ówcześnie obowiązującej ustawie z 2003 r. o cudzoziemcach. W odniesieniu do tych cudzoziemców ustawodawca zdecydował się zrezygnować z niektórych przesłanek, w celu ułatwienia uzyskania zezwolenia w ramach programu regularyzacyjnego. Uproszczenie to zwłaszcza dotyczyło osób, które przebywały w Polsce pomimo wydania wobec nich w przeszłości decyzji o wydaleniu lub innego rozstrzygnięcia zawierającego nakaz opuszczenia Polski. Taka decyzja prowadziła zazwyczaj do wpisania danych cudzoziemca do SIS-u i, ewentualnie, do obciążenia go kosztami wydalenia (do których ustawodawca zalicza m.in. pobyt w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców)[78]. W normalnym trybie prowadziłoby to więc do uniemożliwienia niektórym cudzoziemcom ubiegania się o zezwolenie na zamieszkanie w Polsce. Z kolei rezygnacja z przesłanki nielegalnego pobytu na terenie Polski była oczywiście niezbędna, aby umożliwić legalizację pobytu cudzoziemców o nieuregulowanym statusie migracyjnym.

Powyższe ułatwienia wpisują się w intencje ustawodawcy, który w uzasadnieniu projektu wskazał, że przepisy ustawy regularyzacyjnej nie powinny nakładać na cudzoziemców obowiązku spełnienia zbyt wielu przesłanek oraz nie powinny stwarzać nadmiernych barier dla osiągnięcia tego celu. Faktycznie, praktyka pokazała, że cudzoziemcy, którzy w innych warunkach nie mogliby ubiegać się o zezwolenie na pobyt w Polsce (np. ze względu na wpis do SIS-u), mogli skorzystać z takiej możliwości podczas programu regularyzacyjnego. Jednocześnie nie stwarzało to zagrożenia udzielenia zezwolenia osobom, których obecność w Polsce zagrażałaby bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, gdyż te przesłanki odmowy zostały utrzymane.

3.3.8.1. Podanie fałszywych informacji

W analizowanych sprawach częstą przyczyną odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia, obok niespełnienia ustawowych wymogów, było złożenie przez cudzoziemca wniosku lub przedstawienie dokumentów zawierających nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje.[79] Przesłanka ta była samodzielną podstawą odmowy, aczkolwiek najczęściej powoływana była przez organy wraz z argumentem niespełnienia wymogów do udzielenia zezwolenia.

Zawarcie fałszywych informacji we wniosku najczęściej dotyczyło rubryki w części E pkt V, w której cudzoziemiec proszony był o wskazanie wszystkich zagranicznych podróży w okresie pięciu lat poprzedzających złożenie wniosku.[80] W sytuacji, gdy organy administracji w toku postępowania ustaliły, że od cudzoziemca pobierane były odciski palców na terenie innego państwa UE, podczas gdy w powyższej rubryce cudzoziemiec nie wskazał odbycia podróży do tego kraju, zazwyczaj wydawana była decyzja odmowna. Organy powoływały w podstawie prawnej wydanej decyzji art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy.

W jednej z analizowanych spraw[81] cudzoziemiec w treści skargi tłumaczył, że niewpisanie wszystkich wyjazdów zagranicznych spowodowane było nieznajomością języka polskiego i pomyłką osoby wypełniającej wniosek w jego imieniu. WSA, rozpatrując sprawę, uznał, że w przypadku działania

78 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania niektórych kosztów wydalenia cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2008, nr 3, poz. 20).
79 Art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy regularyzacyjnej.
80 Treść punktu V w części E wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony: „Podróże i pobyty w okresie ostatnich 5 lat (kraj, okres pobytu).”
81 Wyrok WSA w Warszawie z 5 września 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1068/13.

w postępowaniu za pośrednictwem pełnomocnika logiczne jest, iż pełnomocnik tłumaczy zawarte w formularzu wniosku pytania, zaś cudzoziemiec udziela na nie konkretnych odpowiedzi. Biorąc pod uwagę fakt, że pozostałe wyjazdy wpisane przez cudzoziemca we wniosku były dostatecznie precyzyjne, nie sposób przyjąć, aby pełnomocnik popełnił błąd w pozostałym zakresie. Podkreślając, że podanie fałszywych informacji jest przesłanką samodzielną i alternatywną dla innych materialnych przeszkód uzyskania zezwolenia, WSA oddalił skargę cudzoziemca.

Również w innej sprawie WSA[82] odniósł się do tego, czy niewskazanie we wniosku wszystkich wyjazdów z Polski może być samodzielną przesłanką odmowy. Sąd w tym przypadku uznał, że należałoby najpierw zbadać, na ile i czy w ogóle nieujawniony przez cudzoziemca pobyt za granicą mógł mieć wpływ na udzielenie mu zezwolenia. Sam fakt przebywania przez cudzoziemca na terytorium innego kraju nie podważa jeszcze przesłanki nieprzerwanego pobytu w Polsce. Cudzoziemiec miał bowiem prawo do przebywania poza Polską łącznie przez 10 miesięcy, z czego jednorazowo nie dłużej niż 6 miesięcy.[83]

W kolejnej analizowanej sprawie[84] organy administracji powołały się na art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy ze względu na nieujawnienie przez cudzoziemca, w treści wniosku, swoich poprzednich tożsamości. W opinii organów wnioskodawca zobowiązany był podać taką informację w rubryce „nazwiska poprzednie”.[85] W toku postępowania zostało ustalone, że w przeszłości cudzoziemiec posługiwał się fałszywymi danymi osobowymi, przekraczając granicę na podstawie nienależącego do niego dokumentu podróży. WSA uchylił decyzje organów obu instancji, wskazując, że cudzoziemiec nie wypełnił przesłanek określonych w art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ podał we wniosku swoje prawdziwe dane osobowe, do czego był zobowiązany. W opinii sądu niewpisanie do wniosku informacji o posługiwaniu się w przeszłości fałszywymi danymi, w sytuacji, gdy nie zawiera on wprost stosownej rubryki w tym zakresie, nie może prowadzić do zarzucenia cudzoziemcowi świadomego wprowadzenia organów w błąd. W ocenie WSA na korzyść skarżącego przemawiało również to, że nie ukrywał w postępowaniu posługiwania się w przeszłości innymi danymi osobowymi i nieswoim dokumentem tożsamości.

W części analizowanych spraw WSA podkreślał także, że odmowa udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia, na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy, uzasadniona jest jedynie wówczas, gdy przekazana przez cudzoziemca fałszywa informacja mogła mieć znaczenie w sprawie, a wnioskodawca miał świadomość, że jest fałszywa. Takie stanowisko zgodne jest z dotychczasową linią orzeczniczą sądów administracyjnych w sprawach z zakresu udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia w trybie przepisów ustawy o cudzoziemcach. Sądy wielokrotnie podkreślały, że podanie fałszywych informacji może uzasadniać odmowę udzielenia zezwolenia tylko wtedy, gdy cudzoziemiec umyślnie chciał wprowadzić organy administracji w błąd. Jednak w sytuacji, gdy zawarcie w treści wniosku nieprawdziwej informacji wynikało z niewiedzy, zaś dalsze postępowanie wykazało, że cudzoziemiec nie ukrywa świadomie tej informacji, organ nie powinien na tej podstawie odmówić udzielenia zezwolenia.

W ten sposób WSA odnosił się m.in. do spraw, w których cudzoziemiec podał różne informacje na etapie składania wniosku i późniejszego przesłuchania, np. dotyczące daty wjazdu do Polski. Powołując się w jednej ze spraw[86] na wyrok NSA[87], WSA wskazał, że wykładnia art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy nie może prowadzić do takiego rezultatu, iż złożenie wniosku zawierającego jakiekolwiek fałszywe

82 Wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1719/13.
83 Więcej o nieprzerwanym pobycie w podrozdziale 3.3.7.
84 Wyrok z 16 stycznia 2014 r., sygn. IV SA/Wa 2482/13.
85 Treść punktu 2 części A wniosku: „Nazwiska poprzednie”.
86 Wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1719/13.
87 Wyrok NSA z 28 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 488/06.

informacje, nawet takie, które nie mają żadnego wpływu na rozstrzygnięcie w sprawie o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia, będzie stanowiło samodzielną i jedyną przesłankę odmowy. Sąd podkreślił, że „tak rozumiany przepis naruszałby konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji".

W innej sprawie[88] pojawiła się także kwestia rozszerzenia podstawy prawnej o art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy dopiero na etapie decyzji wydanej przez organ II instancji. W przedmiotowej sprawie wojewoda uznał, że cudzoziemiec nie spełnia przesłanki nieprzerwanego pobytu w Polsce co najmniej od 20 grudnia 2007 r., i na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy regularyzacyjnej odmówił udzielenia cudzoziemcowi wnioskowanego zezwolenia. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców uznał natomiast, że istnieje nie tylko możliwość, ale i konieczność, skorygowania wady prawnej decyzji organu pierwszej instancji, polegającej na niezakwalifikowaniu okoliczności sprawy do podstawy decyzji odmownej z art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy. Cudzoziemiec wskazał bowiem nieprawdę, twierdząc, że jego paszport został mu zabrany przez pośredników, podczas gdy w późniejszym czasie usiłował, na podstawie tego właśnie dokumentu podróży, zalegalizować swój pobyt w innym państwie UE. Ponadto cudzoziemiec świadomie pominął we wniosku informacje na temat swoich wyjazdów zagranicznych. WSA uwzględnił skargę strony, uchylając decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W uzasadnieniu wyroku wskazał, że modyfikacja podstawy prawnej przez organ II instancji spowodowała dla strony sytuację wykluczającą możliwość przedstawienia argumentów pozwalających na polemikę z organem rozpatrującym odwołanie cudzoziemca. Tym samym, decyzja organu odwoławczego naruszyła zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.).

Powyższy wyrok niewątpliwie jest słuszny. Istotą zasady dwuinstancyjności postępowania jest możliwość zażądania kontroli wydanej decyzji przez organ wyższego stopnia, zaś w przypadku wskazania nowych podstaw odmowy dopiero na tym etapie, wnioskujący zostaje tego prawa pozbawiony. Wyrok WSA jest ważny także z innego względu. Potwierdza bowiem dotychczasowe stanowisko sądów administracyjnych, dotyczące odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia ze względu na podanie fałszywych informacji. Sądy niejednokrotnie wskazywały, że taka sytuacja wymaga od organu administracji podjęcia dodatkowych działań celem ustalenia, czy wnioskodawca świadomie chciał wprowadzić organ w błąd oraz czy ta informacja ma znaczenie w sprawie. W przypadku, gdy organ stawia cudzoziemcowi zarzut podania fałszywych informacji dopiero na etapie wydania decyzji przez organ II instancji, wnioskodawca nie ma już możliwości polemiki z takim stanowiskiem.

3.3.8.2. Zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego

Kolejną przyczyną, z powodu której organy administracji zobowiązane były odmówić udzielenia cudzoziemcowi wnioskowanego zezwolenia, były względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Polski.[89] Wśród analizowanych spraw sądowych, dwie dotyczyły wydania przez organy administracji decyzji odmownych na podstawie przywołanego przepisu.

88 Wyrok WSA w Warszawie z 27 czerwca 2013 r., sygn. IV SA/Wa 957/13.
89 Art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy regularyzacyjnej.

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że w polskim ustawodawstwie brakuje legalnej definicji pojęcia zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. Oznacza to, że organy administracji zobowiązane są do każdorazowej samodzielnej oceny, czy dany cudzoziemiec wypełnia powyższą przesłankę. W tym celu organ powinien dokonać całościowej analizy wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na taką ocenę, m.in. karalności cudzoziemca (w tym także rodzaju popełnionego przestępstwa i orzeczonej kary), informacji przekazanych przez odpowiednie służby krajowe lub zagraniczne, postawy cudzoziemca, itd.

W jednej z analizowanych spraw[90] odmowa udzielenia zezwolenia na zamieszkanie uzasadniona została skazaniem cudzoziemca w przeszłości na karę bezwzględnego pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione umyślnie[91] oraz obecnie toczące się wobec niego kolejne postępowania karne. Cudzoziemiec w treści skargi wskazał, że przestępstwa, za które został skazany, zostały popełnione przed jego ostatnim wjazdem do Polski i nie został on na tej podstawie nigdy umieszczony w wykazie osób niepożądanych na terytorium RP. Poza tym odbył już w całości orzeczoną wobec niego karę. Powołując się na zasadę domniemania niewinności, podkreślił, że organ nie może uznać go za osobę stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego w związku z toczącymi się w stosunku do niego postępowania karnymi, w toku których nie zapadły jeszcze prawomocne wyroki.

WSA oddalił skargę cudzoziemca, wskazując na wysoką szkodliwość społeczną popełnionych przez cudzoziemca czynów zabronionych. Charakter popełnionych przestępstw, umyślnie i z zamiarem bezpośrednim, w ocenie sądu świadczy o braku woli cudzoziemca do przestrzegania przez niego porządku prawnego. WSA podkreślił także, że w decyzjach obu organów nie doszło do naruszenia zasady domniemania niewinności, gdyż organy wywiodły przesłankę do zastosowania art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy z prawomocnego wyroku skazującego, nie zaś z faktu prowadzenia w stosunku do cudzoziemca postępowań karnych.

Odnosząc się do powyższego wyroku, należałoby wyjść od orzecznictwa sądów administracyjnych w podobnych sprawach. W jednym z wyroków[92], zapadłych na gruncie ustawy o cudzoziemcach, WSA uznał, że przy wykładni przepisu nakazującego wydalenie cudzoziemca zagrażającego ładowi i porządkowi publicznemu należy mieć na uwadze to, że przepis ten ma charakter prewencyjny. Jego celem jest ochrona ładu i porządku publicznego *pro futuro*, a więc w sytuacji, gdy cudzoziemiec będzie przebywał na terytorium Polski. Nie wystarczy zatem sam fakt skazania cudzoziemca w przeszłości, ponieważ zadaniem organu jest zbadanie, czy w związku z popełnionym przestępstwem cudzoziemiec będzie stanowił zagrożenie dla porządku publicznego w przyszłości. W innej sprawie NSA podkreślił z kolei, że „(…) celem ustalenia, czy skarżący w przyszłości zagraża ładowi i porządkowi publicznemu, przy ponownym rozpatrzeniu sprawy może okazać się celowe uwzględnienie nie tylko informacji o skazaniu, ale także akt sprawy karnej lub przynajmniej odpisu wyroku skazującego z uzasadnieniem. Powyższe środki dowodowe winny umożliwić wyjaśnienie indywidualnych okoliczności związanych z naruszeniem przez skarżącego prawa”.[93]

Biorąc pod uwagę powyższe orzecznictwo, rozstrzygnięcie WSA, w analizowanej sprawie, należy uznać za prawidłowe. W sytuacji wielokrotnego naruszania porządku prawnego i znacznej społecznej szkodliwości tych czynów uzasadniona wydaje się odmowa udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia.

90 Wyrok WSA w Warszawie z 2 lipca 2014 r., sygn. IV SA/Wa 301/14.
91 Wobec cudzoziemca została orzeczona bezwzględna kara pozbawienia wolności na okres 6 lat i 6 miesięcy.
92 Wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2003 r., sygn. V SA 2267/02.
93 Wyrok NSA z 11 czerwca 2001 r., sygn. V SA 3675/00.

Istnieje bowiem ryzyko naruszania przez cudzoziemca porządku prawnego w przyszłości. Ocena taka musi zapaść nawet przy pominięciu czynów, za popełnienie których cudzoziemiec został oskarżony, jednak wyrok jeszcze nie zapadł. Koniecznie jest natomiast wskazanie, jakie dokładnie czynniki przesądzają o tym, że dany cudzoziemiec może stanowić w przyszłości zagrożenie dla porządku publicznego, co miało miejsce w tym przypadku.

W drugiej ze spraw[94] podstawą odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia, w trybie ustawy regularyzacyjnej, było skazanie cudzoziemca prawomocnym wyrokiem sądowym na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.[95] Organ uznał charakter popełnionych przez cudzoziemca przestępstw za zagrażający bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, tym bardziej, że czyny, popełnione celowo i świadomie, wymierzone były w polski porządek prawny i pośrednio zagrażały bezpieczeństwu obywateli Polski. W treści wniesionej skargi cudzoziemiec powołał się na posiadanie na terytorium Polski trwałych więzi rodzinnych i przestrzeganie porządku prawnego od czasu popełnienia przestępstwa, za które został skazany (jednorazowy charakter popełnionego przestępstwa). Cudzoziemiec podkreślił także, że przyznał się do winy i współpracował z organami w toku postępowania, co świadczy o braku zamiaru powrotu do przestępstwa. Organy administracji nie wzięły pod uwagę tych okoliczności.

Rozpatrując skargę, WSA uznał za pomocne odniesienie się do prawa UE, tj. do art. 6 Dyrektywy Rady nr 2003/109/WE[96]. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie, podejmując decyzję o odmowie przyznania cudzoziemcowi statusu rezydenta długoterminowego, ze względu na ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego, uwzględniają powagę i rodzaj przestępstwa popełnionego przez cudzoziemca lub też zagrożenie, jakie stanowi dana osoba. Jednocześnie organy należycie uwzględniają czas zamieszkiwania i istnienie związków z państwem zamieszkania. Na tej podstawie WSA doszedł do wniosku, że analiza przesłanek, uzasadniających odmowę udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie, powinna być dokonana w kontekście aktualnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, które mógłby nieść za sobą dalszy pobyt cudzoziemca w kraju. Obowiązkiem organu jest zatem wskazanie, jakie konkretne względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wymagają odmowy udzielenia cudzoziemcowi wnioskowanego zezwolenia. Nie wystarczy sama możliwość, niepoparta konkretnymi argumentami. Innymi słowy, sam fakt skazania cudzoziemca w przeszłości nie przesądza jeszcze o tym, że stanowi on zagrożenie dla porządku publicznego w przyszłości.

W niniejszej sprawie sąd uznał, że organy nie dokonały wyczerpującej analizy wszystkich okoliczności i podjęły decyzję bez dokonania ustaleń dotyczących konkretnych zagrożeń, jakie spowodowałby dalszy pobyt cudzoziemca w Polsce. Z tego względu WSA uchylił decyzje obu instancji.

Należy zauważyć, że w tej sprawie mamy do czynienia z jednorazowym występkiem wnioskodawcy, natomiast w poprzedniej - cudzoziemiec wielokrotnie dopuszczał się dokonania czynów zabronionych o znacznej szkodliwości społecznej. WSA przeprowadził wszechstronną analizę okoliczności popełnienia, przez wnioskującego, czynu zabronionego oraz jego późniejszego zachowania i na tej podstawie oparł swoje rozstrzygnięcie. Słusznie sąd doszedł do wniosku, że fakt skazania cudzoziem-

94 Wyrok WSA w Warszawie z 23 kwietnia 2013 r., sygn. IV SA/Wa 2069/12.

95 Wobec cudzoziemca została orzeczona kara w wymiarze 8 miesięcy pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania tej kary na okres 3 lat i kara grzywny.

96 Dyrektywa Rady z dnia 25 listopada 2003 r. nr 2003/109/WE dotycząca statusu obywateli państw trzecich, będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. UE L nr 16 z dnia 23.01.2004).

ca nie przesądza o tym, że należy go uznać za osobę mogącą zagrażać porządkowi publicznemu w przyszłości, jeżeli jego postawa uległa pozytywnej zmianie.

Drugim aspektem poruszonym w omawianej sprawie było uznanie przez sąd, że zaskarżona decyzja organów administracji naruszyła także art. 9 Konwencji o Prawach Dziecka, art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[97] oraz art. 18 i 47 Konstytucji RP, ze względu na posiadanie przez cudzoziemca więzi rodzinnych w Polsce. WSA zauważył, że co prawda sama odmowa udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia nie nakazuje mu opuszczenia terytorium Polski, jednakże w dalszej perspektywie może ona stanowić podstawę wydania wobec cudzoziemca decyzji o wydaleniu.[98]

Stanowisko WSA w tym zakresie jednak wzbudza wątpliwości. Ustawa regularyzacyjna była szczególna, ponieważ zawierała ściśle określone warunki udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia, w sytuacji jego nieuregulowanego pobytu w Polsce. W przypadku złożenia przez cudzoziemca wniosku na podstawie przepisów tej ustawy, nie było możliwości udzielenia mu zezwolenia w trybie ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.[99] Z tego względu nie istniały podstawy prawne do oceny życia rodzinnego cudzoziemca w ramach niniejszego postępowania. Jedyną bowiem przesłanką do udzielenia zezwolenia było spełnienie warunków określonych w art. 1 ustawy, tj. pobyt wnioskodawcy w Polsce we wskazanym okresie i nieuregulowany status migracyjny w dniu wejścia w życie ustawy (w przypadku określonym w art. 1 pkt. 1 i 2 ustawy).

Badanie przesłanek życia rodzinnego, którego istnienie co do zasady powinno prowadzić do rozważenia udzielenia cudzoziemcowi jednej z form zezwolenia na pobyt, jest jak najbardziej pożądane w postępowaniach administracyjnych. Wydaje się jednak, że taka ocena powinna być dokonywana bądź w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o cudzoziemcach, bądź to już w postępowaniu wydaleniowym.[100]

3.3.9. Decyzja w przedmiocie udzielenia lub odmowy udzielenia zezwolenia

W art. 2 ust. 3 ustawy regularyzacyjnej wskazano, że udzielenie lub odmowa udzielenia zezwolenia na zamieszkanie następowała w drodze decyzji administracyjnej. A zatem rozstrzygnięcia wydawane przez organy administracji, w ramach postępowania regularyzacyjnego, powinny zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 107 k.p.a.[101]

97 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzone w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

98 Na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.

99 Art. 8 pkt 1 ustawy regularyzacyjnej.

100 Ochrona życia rodzinnego zagwarantowana była w ówcześnie obowiązującym brzmieniu art. 97 ust. 1 pkt 1a ustawy o ochronie, który stanowił, że cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany na terytorium Polski, jeżeli jego wydalenie naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lub naruszałoby prawa dziecka określone w Konwencji o prawach dziecka.

101 Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna powinna zawierać oznaczenie organu, datę wydania decyzji, oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, podpis oraz ewentualnie bezpieczny podpis elektroniczny, w przypadku decyzji wydanych w formie dokumentu elektronicznego. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3 k.p.a.).

Postępowanie wszczęte na skutek wniosku cudzoziemca, w trybie przepisów regularyzacyjnych, mogło zakończyć się udzieleniem mu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, odmową udzielenia mu tego zezwolenia lub umorzeniem postępowania w sprawie.[102] Decyzja wojewody, rozstrzygająca sprawę co do istoty, kończyła postępowanie w I instancji.

Spełnienie przez cudzoziemca ustawowych przesłanek udzielenia zezwolenia i niezaistnienie w sprawie przesłanek wyłączających, skutkowało udzieleniem cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na okres 2 lat (art. 3 ust. 1 ustawy regularyzacyjnej). W myśl powyższego przepisu organ administracji nie posiadał swobody ustalenia okresu ważności zezwolenia.

Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania, cudzoziemiec miał prawo do wniesienia odwołania od negatywnej decyzji wojewody. Organem II instancji, w tych postępowaniach, był Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W przypadku niekorzystnej decyzji organu wyższego stopnia – cudzoziemiec mógł wnieść skargę do sądu administracyjnego. Jak wykazało niniejsze badanie,[103] do WSA trafiło w sumie 79 skarg cudzoziemców na niekorzystne rozstrzygnięcie organów administracji.[104] W większości przypadków skarga została oddalona,[105] natomiast w 13 sprawach decyzje obu organów administracji zostały uchylone przez sąd. Analiza postępowań prowadzonych przez wojewodę mazowieckiego po uchyleniu decyzji obu instancji przez WSA wykazała, że we wszystkich analizowanych sprawach - po przeprowadzeniu ponownego postępowania administracyjnego - wnioskodawcom udzielono zezwolenia na zamieszkanie.

W przypadku niespełnienia przez cudzoziemca przesłanek (lub zaistnienia przesłanek wyłączających), organ odmawiał udzielenia zezwolenia na zamieszkanie. Decyzja ta nie zawierała orzeczenia o wydaleniu, wobec czego kwestia ta musiała być rozstrzygnięta w odrębnym postępowaniu. Jeżeli wobec cudzoziemca zapadło w przeszłości takie rozstrzygnięcie – nadal pozostawało ono w mocy i mogło być wykonane. Natomiast w sytuacji, jeżeli taka decyzja nigdy nie została wydana – cudzoziemiec, decydując się na pozostanie w Polsce, narażał się na wszczęcie postępowania w przedmiocie wydalenia.

Warto zauważyć, że pobyt cudzoziemców, którzy złożyli wnioski w ramach programu regularyzacyjnego, uważany był za legalny tylko do czasu wydania ostatecznej decyzji w ich sprawie.[106] Po tej dacie - ich pobyt z powrotem nabierał charakteru nieuregulowanego. Oznacza to, że wydanie odmownej decyzji przez organ II instancji powodowało natychmiastową utratę legalnego pobytu przez danego cudzoziemca.[107] W przeciwieństwie zatem do „małej abolicji", umożliwiającej cudzoziemcom wyjazd z Polski bez ponoszenia negatywnych konsekwencji, taka możliwość była zamknięta dla osób, które otrzymały negatywną decyzję w postępowaniu regularyzacyjnym.

102 Art. 105 k.p.a. wskazuje, że organ administracji wydaje decyzję o umorzeniu postępowania w całości lub w części, gdy postępowanie z jakiejkolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe. Organ może także umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

103 Patrz: rozdział 3.2.

104 Stan na dzień 26 sierpnia 2014 r.

105 W 55 sprawach WSA oddalił skargę.

106 Art. 5 ust. 1 ustawy regularyzacyjnej.

107 Zgodnie z art. 16 ust. 1 k.p.a. decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jest ostateczna.

3.3.10. Wstrzymanie wykonania decyzji przez sąd

Cudzoziemiec wnoszący do sądu administracyjnego skargę na decyzję administracyjną, mógł złożyć wniosek o wstrzymanie jej wykonania przez sąd na mocy art. 61 § 3 p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że sąd może, na wniosek skarżącego, wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części zaskarżonego aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

W części analizowanych spraw WSA wydał postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji. Wskazał, że chociaż odmowa udzielania cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie nie zawiera określonego zakazu, ani nakazu, a jej bezpośrednim następstwem nie jest wydalenie cudzoziemca, to jednak wejście skarżonej decyzji do obrotu prawnego spowoduje zmianę sytuacji prawnej skarżącego, który dotychczas, w toku postępowania administracyjnego, przebywał w Polsce legalnie. Z tego względu, uwzględniając wyrażone we wniosku skarżącego obawy przed utratą tego legalnego pobytu na czas postępowania sądowego i związane z tym ryzyko wydalenia z Polski, WSA w niektórych sprawach orzekł o zastosowaniu ochrony tymczasowej z art. 61 § 3 p.p.s.a.[108]

W znakomitej większości tych spraw Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców złożył zażalenie do NSA, wskazując, że decyzje o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie nie posiadają przymiotu wykonalności, w związku z czym niezasadne byłoby ich wstrzymanie. Szef Urzędu argumentował, że powyższe decyzje nie prowadzą do automatycznego nałożenia na cudzoziemca obowiązku opuszczenia terytorium Polski, co może zostać uczynione dopiero w oddzielnym postępowaniu administracyjnym. Organ podnosił także, że wniosek o wstrzymanie wykonania skarżonej decyzji nie może zostać uwzględniony w przypadku niewykazania przez skarżonego rzeczywistego (a nie domniemanego) niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków. W opinii organu nie ma to miejsca w sytuacji, gdy bezpośrednim następstwem wydanej decyzji nie jest wydalenie cudzoziemca z terytorium Polski.

We wszystkich powyższych przypadkach NSA uchylał skarżone postanowienie i przekazywał sprawę WSA do ponownego rozpoznania, zaś WSA zmieniał swoje postanowienie w ten sposób, że odmawiał wstrzymania skarżonej decyzji. NSA wskazywał na brak wykazania przez skarżącego przesłanek, co do możliwości zastosowania ochrony tymczasowej w sytuacji, gdy wydalenie skarżącego lub obowiązek opuszczenia Polski może nastąpić dopiero wskutek rozstrzygnięć podejmowanych w odrębnych postępowaniach. W ocenie NSA nie wystarczy samo wskazanie przez cudzoziemca, że niewstrzymanie wykonania decyzji mogłoby narazić go na ryzyko wydania wobec niego negatywnej decyzji, zobowiązującej go do opuszczenia Polski. Konieczne jest udowodnienie przez skarżącego, że w tej konkretnej sytuacji rzeczywiście istnieje niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków.

Stanowisko sądów administracyjnych w zakresie wstrzymywania wykonania decyzji, niezawierających orzeczenia o wydaleniu, nie jest jednolite. Wynika to stąd, że rozstrzygnięcie w przedmiocie wydalenia cudzoziemca lub zobowiązania go do powrotu zapada w odrębnym postępowaniu. Również w decyzjach o odmowie nadania statusu uchodźcy, na mocy zmian wprowadzonych ustawą z 2013 r. o cudzoziemcach, nie orzeka się o wydaleniu cudzoziemca. W związku z powyższym, powstaje pytanie, czy taka decyzja niesie ze sobą niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania

108 Np. w sprawach o sygn. IV SA/Wa 2363/13, IV SA/Wa 1234/13, IV SA/Wa 1277/13, IV SA/Wa 2742/12.

trudnych do odwrócenia skutków. W niektórych sprawach WSA nie dostrzegał takiego związku,[109] w innych zaś – wydawał decyzje o wstrzymaniu wykonania decyzji do czasu rozpatrzenia sprawy przez sąd.[110]

Słuszna wydaje się argumentacja WSA, który dopatrywał się związku między odmową udzielenia zezwolenia na pobyt (lub udzielenia ochrony) a możliwością wszczęcia postępowania mogącego skutkować wydaleniem cudzoziemca z Polski. Wydaje się, że w celu pełnej realizacji prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP cudzoziemiec powinien mieć prawo do uczestniczenia w postępowaniu sądowym i oczekiwania w kraju na rozstrzygnięcie jego sprawy. Pozbawienie cudzoziemca tej możliwości niewątpliwie należy uznać za niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody, zwłaszcza gdyby cudzoziemiec został wydalony z Polski przed rozpoznaniem jego sprawy przez sąd (na mocy orzeczenia wydanego w osobnym postępowaniu). Z tego względu zasadne wydaje się stosowanie przez sądy instytucji tymczasowej ochrony określonej w art. 61 § 3 p.p.s.a.

3.3.11. Skutki udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie

Uwzględnienie wniosku cudzoziemca złożonego w trybie ustawy regularyzacyjnej, skutkowało wydaniem decyzji o udzieleniu mu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na okres 2 lat. Zgodnie z art. 59 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach,[111] cudzoziemiec zobowiązany był opuścić terytorium Polski przed upływem terminu ważności zezwolenia na czas oznaczony, chyba że uzyskał kolejne zezwolenie. Na marginesie warto odnotować, że zgodnie z treścią art. 3 ust. 6 ustawy regularyzacyjnej, okres pobytu na podstawie udzielonego mu w tym trybie zezwolenia (a także okres postępowania), nie zalicza się do okresu legalnego i nieprzerwanego pobytu, uprawniającego cudzoziemca do uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE.[112]

Cudzoziemiec, który uzyskał zezwolenie na zamieszkanie, w trybie ustawy regularyzacyjnej, zgodnie z art. 12 ustawy, mógł podjąć w Polsce legalną pracę.[113] Jednak przepis ten miał zastosowanie wyłącznie wtedy, jeżeli cudzoziemiec zatrudniony był na podstawie określonego typu umowy, tj. umowy o pracę. Osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych nie mogły skorzystać z tego przywileju. W konsekwencji zobowiązane były posiadać odpowiednie zezwolenie zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia.[114]

Rozpatrując powyższe zażalenia, NSA podkreślał, że nietrafione jest stanowisko Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jakoby wstrzymanie decyzji o odmowie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie, co do zasady, nie było możliwe ze względu na brak przymiotu wykonalności takiej

109 Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 29 grudnia 2014 r., sygn. IV SA/Wa 2400/14.
110 Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 10 grudnia 2014 r., sygn. IV SA/Wa 2379/14.
111 Przepis ten znajdował zastosowanie w tych sprawach na mocy art. 2 ust. 1 ustawy regularyzacyjnej.
112 Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE udziela się cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bezpośrednio przed złożeniem wniosku, legalnie i nieprzerwanie, co najmniej przez 5 lat, który spełnia określone w tym przepisie warunki.
113 Takie uprawnienie stanowiło odstępstwo od generalnej zasady wyrażonej w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2013, poz. 674, t.j., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia). Artykuł 87 ustawy o promocji zatrudnienia wymienia katalog cudzoziemców uprawnionych do wykonywania w Polsce pracy bez zezwolenia na podstawie posiadanego tytułu pobytowego.
114 Art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia.

decyzji. Kontrola NSA sprowadzała się natomiast do rozważenia, czy ewentualne wstrzymanie decyzji umożliwi skarżącemu cudzoziemcowi realizację jego uprawnień i zagwarantuje tymczasową ochronę przed skutkami określonymi w art. 61 § 3 p.p.s.a.

Umożliwienie cudzoziemcom, którzy uregulowali swój pobyt w toku programu regularyzacyjnego, podjęcia zatrudnienia bez konieczności uzyskania odrębnego zezwolenia, niewątpliwie stanowiło istotne ułatwienie dla tej grupy osób. Trzeba pamiętać, że w myśl ówcześnie obowiązujących przepisów co do zasady uzyskanie zezwolenia na pobyt i pracę wymagało wszczęcia dwóch oddzielnych postępowań. Natomiast nie wydaje się słuszne ograniczenie możliwości podjęcia pracy bez zezwolenia, jedynie do umów o pracę. Stosunek pracy oparty o przepisy kodeksu pracy[115] jest najkosztowniejszą dla pracodawcy formą zatrudniania pracowników, a zatem w praktyce najmniej chętnie zawieraną. Cudzoziemcy, wykonujący np. pracę dorywczą, nieregularną lub sezonową, zdecydowanie częściej zawierają umowy cywilnoprawne (umowę zlecenia lub umowę o dzieło). Wprowadzając ułatwienia dla cudzoziemców, ustawodawca powinien wziąć pod uwagę specyfikę pracy wykonywanej przez tę grupę cudzoziemców i umożliwić im podejmowanie jej bez zezwolenia także w oparciu o inne formy umowy. Tym bardziej, że ustawa o promocji zatrudnienia nie rozróżnia typów umów, na podstawie których cudzoziemiec może być zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.

Kolejnym skutkiem uzyskania zezwolenia było częściowe zniwelowanie skutków uprzednio nieregulowanego pobytu w Polsce. I tak, z dniem, w którym decyzja o udzieleniu zezwolenia stała się ostateczna, wygasały poprzednio wydane decyzje o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Polski oraz decyzje o wydaleniu.[116] Ponadto dane cudzoziemca umieszczone w wykazie osób niepożądanych[117] podlegały wykreśleniu.[118] Nie wszystkie negatywne konsekwencje dotychczasowego nieudokumentowanego pobytu były eliminowane. W stosunku do cudzoziemców, wobec których w przeszłości zostało wszczęte postępowanie w przedmiocie wydalenia, mogła zostać również wydana decyzja o ustaleniu jego kosztów. Pozostawała ona w mocy, w przypadku udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt w trybie regularyzacji, i mogła stanowić przeszkodę w uzyskaniu kolejnego zezwolenia.[119] Taka sytuacja mogła mieć miejsce zwłaszcza w przypadku cudzoziemców, którzy w przeszłości byli umieszczeni w ośrodku strzeżonym, a następnie zostali obciążeni kosztami pobytu w nim.

Cudzoziemcy, którym zostało udzielone zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w Polsce nabywali także prawo do podróżowania do innych państw strefy Schengen. Na podstawie wydanej karty pobytu oraz ważnego dokumentu podróży cudzoziemiec mógł, bez konieczności uzyskania wizy, przebywać na terytorium tych państw przez 90 dni w ciągu każdych 180 dni.

3.3.12. Cofnięcie zezwolenia

Analogicznie do przepisów ustawy o cudzoziemcach, także i w tym szczególnym akcie prawnym, ustawodawca przewidział katalog sytuacji, w których zezwolenie na pobyt, udzielone na gruncie ustawy

115 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz.U. 2014, poz. 1502, t.j.).

116 Art. 9 ustawy regularyzacyjnej.

117 Za wyjątkiem danych umieszczonych w wykazie na podstawie art. 128 ust. 1 pkt 1 i 2 lub 6 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.

118 Art. 10 ustawy regularyzacyjnej.

119 Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 8a ówcześnie obowiązującej ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach, wnioskodawcy odmawiało się udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jeżeli nie zwrócił kosztów wydalenia, które zostały sfinansowane z budżetu państwa. Obecnie – art. 100 ust. 1 pkt 7 ustawy z 2013 r. o cudzoziemcach.

regularyzacyjnej, może zostać cofnięte.[120] Jednocześnie przewidziano, że w tych postępowaniach nie znajdą zastosowania przepisy rozdziału 4 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, powyższy zabieg miał na celu podkreślenie szczególności wprowadzonych rozwiązań prawnych i zapewnienie sprawności prowadzonych postępowań administracyjnych.

Katalog przesłanek cofnięcia zezwolenia zawarty w ustawie regularyzacyjnej był zdecydowanie węższy od tego zawartego w treści ustawy 2003 r. o cudzoziemcach.[121] Oczywiste jest zwłaszcza zrezygnowanie przez ustawodawcę z przesłanki wskazanej w art. 58 ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy, tj. ustania przyczyny, dla której zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony zostało udzielone. Jeżeli przyczyną udzielenia zezwolenia, w trybie przepisów regularyzacyjnych, był wyłącznie nieprzerwany pobyt cudzoziemca w Polsce we wskazanym okresie, to okoliczność ta nie może ulec zmianie po wydaniu decyzji. Pozostałe przesłanki, które zawiera ustawa z 2003 r. o cudzoziemcach, a które nie znalazły się w ustawie regularyzacyjnej, nie mogą stanowić podstawy cofnięcia cudzoziemcowi zezwolenia z tego względu, że nie zostały wymienione wśród przesłanek odmowy udzielenia tego zezwolenia.[122]

3.3.13. Nieuczciwi pełnomocnicy

Na końcu warto zwrócić uwagę na problem nieuczciwych pełnomocników, zauważony przez HFPC w toku trwania programu regularyzacyjnego. Cudzoziemcy skarżyli się często na rażącą niekompetencję osób, które zaoferowały im odpłatną pomoc w prowadzeniu sprawy o udzielenie zezwolenia na pobyt. Pomimo pobierania stosunkowo wysokich opłat za reprezentowanie cudzoziemca w tym postępowaniu[123], często nie dopełniali oni terminów, nie informowali cudzoziemców o ciążących na nich obowiązkach (np. stawienia się na przesłuchanie), a nawet składali wnioski o umorzenie postępowania bez wiedzy mocodawcy. Zdarzały się także sytuacje, w których po wniesieniu przez cudzoziemca opłaty, pełnomocnik przestawał być osiągalny i nie kontaktował się więcej z cudzoziemcem. Wielu cudzoziemców zostało także wprowadzonych w błąd przez nieuczciwych pełnomocników odnośnie warunków uzyskania zezwolenia i pomimo że nie spełniali oni wymogów wskazanych w ustawie ponieśli wysokie koszty prowadzenia ich sprawy.

Problem ten został zauważony i podniesiony jeszcze w czasie trwania akcji regularyzacyjnej także przez urzędy wojewódzkie. Z informacji posiadanych przez HFPC wynika, że przynajmniej w stosunku do jednego z tych pełnomocników, reprezentującego wielu cudzoziemców, zostało wszczęte postępowanie karne.

Wykryte zaniedbania pełnomocników nie prowadziły jednak do automatycznego cofnięcia skutków ich działań lub zaniechań. Co prawda w przypadku niedokonania w terminie czynności przez pełnomocnika istniała możliwość złożenia wniosku o przywrócenie terminu, na mocy art. 58 k.p.a., jednak postanowienie w tym względzie zależało od analizy indywidualnej sytuacji wnioskodawcy dokonanej przez organ administracji. W przypadku innych rażących zaniedbań pełnomocników, możliwości od-

120 Art. 13 ustawy regularyzacyjnej zawiera katalog przesłanek cofnięcia zezwolenia.

121 Przesłanki cofnięcia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony zostały wymienione w art. 58 ust. 1 ustawy z 2003 r. o cudzoziemcach.

122 Patrz: rozdział „Warunki skorzystania z programu regularyzacyjnego".

123 Kwoty, o których mówili cudzoziemcy wahały się od kilku do kilkunastu tysięcy złotych.

wrócenia negatywnych skutków ich działań lub zaniechań były raczej ograniczone. Zgodnie z przepisami, strona postępowania ponosi wszelkie konsekwencje działań wyznaczonego pełnomocnika.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na wyrok WSA, w którym pojawiła się kwestia nieuczciwego pełnomocnika.[124] Sprawa dotyczyła wniosku cudzoziemca o uchylenie decyzji umarzającej postępowanie w przedmiocie udzielenia mu zezwolenia na zamieszkanie w trybie regularyzacji, podjętej przez organ na skutek działań nieuczciwej pełnomocniczki. Cudzoziemiec argumentował swój wniosek tym, że pełnomocniczka wprowadziła go w błąd odnośnie wykonywanego zawodu (twierdząc, że jest adwokatem), pobrała wysoką opłatę za prowadzenie sprawy (2 tys. euro), a następnie zmieniła numer telefonu i przestała kontaktować się z klientem. Złożenie przez nią wniosku o umorzenie postępowania nie zostało skonsultowane z cudzoziemcem, który uzyskał stosowną informację dopiero po skontaktowaniu się z urzędem. W związku z tym, na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., cudzoziemiec domagał się wznowienia postępowania, ponieważ nie brał udziału w postępowaniu bez własnej winy. Zarówno wojewoda, jak i Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie przychylili się do wniosku cudzoziemca, wskazując, że pełnomocniczka cudzoziemca działała w graniach umocowania, w związku z czym nie ma podstaw do uchylenia prawomocnej decyzji organu wydanej na skutek złożonego przez nią wniosku.

W ocenie WSA stanowisko organów było jednak przedwczesne, a okoliczności podnoszone przez cudzoziemca powinny zostać zweryfikowane na etapie postępowania administracyjnego. Po zapoznaniu się z aktami sprawy, sąd doszedł do przekonania, że działania pełnomocniczki faktycznie budziły istotne wątpliwości, co do prawidłowości jej działań. W niedługim czasie po złożeniu w imieniu cudzoziemca wniosku o udzielenie mu zezwolenia na zamieszkanie, pełnomocniczka wniosła o umorzenie kilkunastu postępowań reprezentowanych przez nią cudzoziemców (w tym skarżącego) i przelanie na jej konto bankowe dokonanych przez cudzoziemców opłat administracyjnych (w wysokości 9 180 zł). Następnie zrzekła się udzielonych jej pełnomocnictw. Na tej postawie WSA doszedł do przekonania, że działania pełnomocniczki sprzeczne były z interesami cudzoziemca i faktycznie nie pozwoliły mu na udział w postępowaniu. Sąd podkreślił, że „w tej sytuacji musi budzić wątpliwość działanie pełnomocnika cudzoziemca, który kilka dni po złożeniu wniosku o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na terytorium RP wnosi o umorzenie postępowania". Z tego powodu WSA uznał za konieczne ponowne rozważenie sprawy przez organy administracji i uchylił wydane przez nie decyzje.

Biorąc pod uwagę skalę zjawiska nieuczciwych pełnomocników, wyrok WSA ma szczególne znaczenie. Sąd słusznie wskazał, że organy administracji powinny zwrócić uwagę na nietypowe zachowanie pełnomocniczki i dopatrzyć się w nim działania na szkodę klientów. Zaś to powinno prowadzić do wniosku, że strona nie z własnej winy nie brała udziału w postępowaniu i może dochodzić swoich praw w dostępny jej sposób.

Z doświadczenia HFPC wynika jednak, że w większości spraw, z którymi zgłaszali się cudzoziemcy, naruszenia pełnomocników nie były na tyle ewidentne, aby mogły skutkować uzyskaniem korzystnego rozstrzygnięcia w toku postępowania administracyjnego. Zwykle zaniedbania pełnomocników polegały na niedopatrzeniu terminu albo niepoinformowaniu cudzoziemca o wezwaniu go przez organ przedłożenia dodatkowych dokumentów. Wydaje się, że jedyną możliwością w takich sytuacjach byłoby dochodzenie odszkodowania na drodze cywilnoprawnej.

124 Wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2014 r., sygn. IV SA/Wa 882/14.

3.4. Wnioski i rekomendacje

Ustawę regularyzacyjną zasadniczo należy ocenić pozytywnie. Warunki uzyskania zezwolenia, wskazane w treści ustawy, były stosunkowo liberalne, zwłaszcza w porównaniu z wcześniejszymi programami tego typu, i ograniczały się właściwie do nieprzerwanego pobytu cudzoziemca w Polsce we wskazanym okresie. Największą zaletą ustawy było **niestawianie cudzoziemcom wymogu posiadania przyrzeczenia pracodawcy o zamiarze zatrudnienia, wykazania określonych dochodów, ubezpieczenia zdrowotnego oraz tytułu prawnego do zajmowanego lokalu**. Warunki te były, w dotychczas przeprowadzonych programach regularyzacyjnych, największą przeszkodą w uzyskaniu zezwolenia. Trudności w przedstawieniu powyższych dokumentów są dość oczywistą konsekwencją ograniczeń, wynikających z braku możliwości podjęcia legalnej pracy podczas nieudokumentowanego pobytu.

Niewygórowany był także **okres, w jakim cudzoziemiec zobowiązany był do nieprzerwanego przebywania w Polsce** przed wejściem w życie ustawy. Można założyć, że warunek ten spełniała stosunkowo duża grupa cudzoziemców o nieuregulowanym statusie migracyjnym. Jednak nietrafione okazało się założenie ustawy, dotyczące obywateli Gruzji, którzy w 2009 r. w zwiększonej liczbie ubiegali się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy. O ile sama idea legalizacji pobytu cudzoziemców, którzy w przeszłości nieskutecznie ubiegali się o udzielenie ochrony międzynarodowej, wydaje się słuszna, o tyle należałoby wprowadzić do ustawy instrumenty realnie umożliwiające taką legalizację.

Na aprobatę zasługuje także **6-miesięczny termin składania wniosków**. Z jednej strony, tak długi termin pozwolił na przekazanie informacji o wprowadzeniu programu regularyzacyjnego cudzoziemcom, do których w początkowym okresie taka informacja nie dotarła. Oczywiście nie można założyć, że dzięki temu wszyscy cudzoziemcy, o nieuregulowanym statusie migracyjnym, posiadali stosowną wiedzę o prowadzonym programie, jednak z pewnością dostęp do tej informacji był dzięki temu ułatwiony. Zaś z drugiej strony, termin ten nie wydaje się zbyt długi, co nigdy nie jest korzystne w przypadku wprowadzania ustaw pozwalających na legalizację pobytu cudzoziemców w szczególnym trybie.

Odnosząc się do zakresu podmiotowego beneficjentów ustawy, jego analiza prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie przewidział wszystkich sytuacji mogących pojawić się w praktyce. W rezultacie zbyt wąsko określił grupy cudzoziemców, którzy mogli z ustawy skorzystać. Rozważając wprowadzenie podobnej ustawy w przyszłości, należałoby przede wszystkim uwzględnić w jej przepisach możliwość **udzielenia zezwolenia dzieciom cudzoziemców o nieuregulowanym statusie**, nawet jeżeli nie spełniają one warunków związanych z okresem pobytu w Polsce. Ze względu na konieczność zapewnienia jedności rodziny, ustawodawca powinien dążyć do tego, aby status migracyjny członków rodziny nigdy nie był różnicowany.

Ponadto przy wprowadzaniu warunku nieuregulowanego pobytu, należałoby w przyszłości uwzględnić sytuację cudzoziemców, których pobyt zgodnie z przepisami uznawany jest za legalny, jednak mogą być oni wydaleni z Polski na podstawie decyzji zapadłej we wcześniejszym postępowaniu. Dotyczy to przede wszystkim **osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w kolejnym postępowaniu**. Cel ustawy, jakim jest legalizacja pobytu jak największej liczby cudzoziemców o nieuregulowanej sytuacji, może być zrealizowany tylko wtedy, jeżeli ustawa będzie gwarantowała rzeczywistą możliwość uzyskania takiego zezwolenia.

Analiza postępowań prowadzonych na gruncie ustawy regularyzacyjnej z 2012 r. prowadzi także do wniosku, że w przypadku wprowadzania podobnych programów w przyszłości, należałoby rozważyć **odejście od bezwzględnego wymogu przedstawienia dokumentu podróży** przez cudzoziemca. Jak pokazała praktyka, restrykcyjne traktowanie tego wymogu przez organy administracji może powodować duże trudności w uzyskaniu zezwolenia przez niektórych cudzoziemców. Dotyczy to zwłaszcza osiadłych migrantów, którzy praktycznie nie posiadają już żadnych więzi z krajem pochodzenia. Uzyskanie dokumentu podróży przez takich cudzoziemców jest często niemożliwe lub (w praktyce) bardzo utrudnione. Uznanie zatem szczególnej sytuacji tych osób i zezwolenie im na przedstawienie innego dokumentu tożsamości w sytuacji, gdy nie mogą oni przedstawić paszportu, byłoby zatem wskazane w kontekście celów akcji regularyzacyjnej.

Rekomendacje zawarte w niniejszym rozdziale muszą zostać uzupełnione o wnioski płynące z doświadczeń HFPC w zakresie postępowań prowadzonych przez organy administracji. Prowadząc postępowania, mające na celu ustalenie okresu nieuregulowanego pobytu cudzoziemca w Polsce, organy administracji powinny mieć na uwadze szczególną sytuację tej grupy osób. Stąd też **wymóg udowodnienia przez wnioskodawcę pobytu w Polsce, w wymaganym okresie, powinien być dostosowany do realnych możliwości cudzoziemca w tym względzie**. Sam fakt nieposiadania przez cudzoziemca dokumentów, mogących w jednoznaczny sposób potwierdzić okres jego pobytu w Polsce, nie powinien skutkować wydaniem odmownej decyzji. Zakres środków dowodowych, mogących służyć tej ocenie, jest w tym przypadku bardzo ograniczony, w związku z czym w przypadku braku dowodów przeciwnych – należy rozstrzygać na korzyść cudzoziemca.

4.

MARTA SZCZEPANIK

Cudzoziemcy i program regularyzacyjny 2012. Badanie aspektów społecznych

4

Cudzoziemcy i program regularyzacyjny 2012. Badanie aspektów społecznych

4.1. Wstęp

Badanie aspektów społecznych polegało na przeprowadzeniu 45 wywiadów z cudzoziemcami z różnych krajów, którzy zalegalizowali swój pobyt w Polce w ramach programu regularyzacyjnego z 2012 roku. Wywiady z cudzoziemcami, poprzez wprowadzenie perspektywy samych adresatów (beneficjentów) programu, uzupełniły obraz regularyzacji analizowanej od strony prawnej i politycznej. Było to istotne przede wszystkim z tego względu, że badanie prowadzone w ramach projektu miało na celu również krytyczną ocenę wdrożenia tzw. ustawy regularyzacyjnej i konfrontację oczekiwań z jej realizacją. Dzięki przeprowadzeniu wywiadów możliwe było uzyskanie wielu informacji o doświadczeniach cudzoziemców związanych z nieudokumentowanym pobytem, motywacjach i obawach, poprzedzających decyzję o przystąpieniu do programu, odbiorze i skuteczności kampanii informacyjnej, przebiegu procedury, rodzaju otrzymanej pomocy prawnej, ocenie działania instytucji państwowych oraz możliwości dalszej legalizacji pobytu i integracji w Polsce.

4.2 Metoda badania

4.2.1. Cel i dobór metody badania

Narzędziem badawczym był scenariusz **indywidualnego wywiadu pogłębionego o charakterze częściowo ustrukturyzowanym**. Metoda ta była najodpowiedniejsza, aby osiągnąć cel badania, jakim było poznanie doświadczeń cudzoziemców, którzy przebywali w Polsce w bez odpowiednich zezwoleń, a następnie zalegalizowali swój pobyt w ramach regularyzacji, ich motywacji do przystąpienia do programu, oceny dostępu do informacji, pomocy prawnej i funkcjonowania instytucji, a także wpływu legalizacji pobytu na życie zawodowe i osobiste oraz plany dotyczące dalszego pobytu i integracji w Polsce. Interesowały nas również opinie cudzoziemców odnośnie warunków realizacji takich programów w przyszłości. Indywidualne wywiady pogłębione umożliwiły wyjaśnienie ewentualnych niejasności, mogących wynikać, na przykład z używania przez badaczy i cudzoziemców z różnych grup odmiennej terminologii niektórych pojęć czy zjawisk.

4.2.2. Okres prowadzenia badań

Badania właściwe prowadzone były od września do grudnia 2014 r. Poprzedzone zostały badaniem pilotażowym zrealizowanym w lipcu i sierpniu 2014 r., po którym ustalono ostateczną treść scenariusza i zdecydowano o doborze próby.

4.2.3. Populacja i dobór próby

Populację, której dotyczyło badanie, stanowili cudzoziemcy (obywatele państw trzecich), którzy przystąpili do programu regularyzacyjnego i w wyniku przeprowadzonego postępowania otrzymali decyzje o udzieleniu zgody na zamieszkanie na czas oznaczony.[1] W ramach badania przeprowadzono wywiady wyłącznie z osobami, których postępowanie zakończyło się wydaniem pozytywnej decyzji. Wybór takiej populacji podyktowany był m.in. wymogami związanymi z finansowaniem projektu, które określały, że badanie co do zasady powinno dotyczyć osób legalnie przebywających w Polsce. Ponadto znaczenie miały także kwestie praktyczne związanie z możliwością dotarcia do osób, które z różnych przyczyn otrzymały decyzje negatywne – cześć z nich po otrzymaniu odmowy mogła wyjechać z Polski lub przebywać na terenie kraju bez wymaganych dokumentów, co mogłoby stanowić przeszkodę w uzyskaniu zgody tych osób na udział w badaniu. Konsekwencją takiego doboru próby jest zróżnicowanie w zakresie trafności niniejszego badania w odniesieniu do poszczególnych zagadnień badawczych. Chodzi w szczególności o pytania, dotyczące motywacji i obaw związanych z przystąpieniem do programu regularyzacyjnego, przebiegu procedury, dostępu do pomocy prawnej i oceny jej jakości oraz odbioru i oceny kampanii informacyjnej. Można przypuszczać, że odpowiedzi na te pytania udzielone przez próbę badanych wybraną z populacji osób, które uzyskały pozytywne decyzje, istotnie różniłyby się od odpowiedzi badanych w próbie z populacji, obejmującej wszystkie osoby, które przystąpiły do programu, niezależnie od tego, jaką decyzją (pozytywną, negatywną czy umarzającą) zakończyło się postępowanie. Natomiast w zakresie pozostałych zagadnień, będących przedmiotem zainteresowania w badaniu, takich jak doświadczenie funkcjonowania w Polsce bez uregulowanego pobytu, wpływ legalizacji pobytu na życie osobiste i zawodowe osób badanych oraz możliwości dalszej legalizacji i integracji w Polsce, problem ograniczonej trafności związanej z wyborem populacji badanych, nie występował.

W badaniu zastosowano **dobór celowy próby**. Zależało nam, żeby w próbie większość stanowili cudzoziemcy pochodzący z **3 krajów, których obywatele uzyskali najwięcej pozytywnych decyzji** (tj. z Wietnamu – około 34 % wszystkich pozytywnych decyzji, Ukrainy – około 34 % oraz Armenii – około 12%[2]), ale także, aby **pozostali cudzoziemcy w próbie stanowili grupę jak najbardziej zróżnicowaną pod względem kraju pochodzenia**. Ponadto zwracano uwagę na zachowanie jak największej różnorodności próby pod względem wieku i płci. Kolejnym istotnym kryterium doboru było **miejsce zamieszkania cudzoziemców.**[3] Poza województwem mazowieckim, w którym wydano najwięcej, bo prawie 75% wszystkich pozytywnych decyzji, uwzględniono inne województwa o stosunkowo wysokiej liczbie pozytywnych decyzji (tj. województwo łódzkie – około 4% wszystkich pozytywnych decyzji, lubelskie – około 3%, dolnośląskie, śląskie, małopolskie, wielkopolskie – po około 2%). Ostatecznie, po przeprowadzeniu wstępnego rozpoznania możliwości dotarcia do osób badanych we wszystkich tych województwach (m.in. za pośrednictwem kontaktów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z indywidualnymi badaczami, ośrodkami badawczymi, organizacjami pozarządowymi oraz środowiskami migranckimi) oraz w kontekście ograniczeń czasowych projektu, okazało się, że przeprowadzenie wywiadów będzie możliwe (poza województwem mazowieckim) jedynie w 3 pierwszych województwach,

1 Pozytywne decyzje otrzymało około 4650 osób. Dane statystyczne udostępnione przez UdSC. Niektóre postępowania prowadzone w ramach programu regularyzacyjnego 2012 nie zostały nadal zakończone zatem dokładne dane dotyczące liczby wydanych decyzji pozytywnych nie są jeszcze znane. Zob. również Aneks do raportu.

2 Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Abolicja 2012 – próba analizy*, Warszawa, 2013. Materiały udostępnione przez UdSC.

3 O miejscu zamieszkania wnioskowano tutaj na podstawie miejsca, w którym cudzoziemcy swój pobyt legalizowali. W rzeczywistości cudzoziemcy niekoniecznie musieli mieszkać w tych województwach; przyjęcie takiego założenia było jednak niezbędne, aby zaplanować dobór próby.

tj. łódzkim, lubelskim i dolnośląskim. W związku ze specyfiką poszczególnych województw, jeżeli chodzi o pochodzenie zamieszkujących je migrantów, **w każdym z nich skład badanej grupy, pod względem kraju pochodzenia, wyglądał nieco inaczej**. Na przykład w województwie mazowieckim nieco ponad połowę badanych (13 z 21 osób) stanowili Wietnamczycy, ponieważ tutaj najłatwiej było dotrzeć do tej grupy, co było trudne w innych województwach. W województwie lubelskim nie udało się dotrzeć do Wietnamczyków (mieszka ich tam bardzo niewielu), dlatego wywiady przeprowadzono wyłącznie z obywatelami Ukrainy i Armenii. Zaś tylko w województwie mazowieckim udało się porozmawiać z przedstawicielami mniej licznych grup migranckich w Polsce (obywatelami Chin, Turcji czy Bangladeszu). Specyfika sytuacji migracyjnej w danym województwie determinowała ostateczne ustalenia i możliwości w zakresie doboru próby.

Na dobór osób badanych wpłynął także **sposób, w jaki byli oni rekrutowani**. W większości przypadków współpracowaliśmy z organizacjami pozarządowymi[4], dlatego naturalną sytuacją było poszukiwanie przez nie osób badanych wśród **beneficjentów realizowanych projektów**. Skupienie się tylko na beneficjentach projektów organizacji pozarządowych mogło doprowadzić do wyłonienia specyficznej próby, której członkowie mieli zapewnioną informację i pomoc (prawną lub innego rodzaju) ze strony tych organizacji i potencjalnie mogli oceniać cały program inaczej (być może korzystniej) niż cudzoziemcy, którzy takich kontaktów i wsparcia nie mieli. Aby uniknąć tej sytuacji, polecono badaczom z organizacji pozarządowych stosowanie również **metody kuli śnieżnej**, tzn. po przeprowadzeniu wywiadu z beneficjentem projektów, realizowanych przez daną organizację, prosili go oni o polecenie innego migranta, który takim beneficjentem nie był, na przykład kogoś spośród rodziny lub znajomych. Badacze spoza organizacji pozarządowych proszeni byli o poszukiwanie osób badanych przede wszystkim bezpośrednio w społecznościach migranckich lub za pośrednictwem własnych znajomych. Ponadto przeprowadzono również **wizyty terenowe**[5] w celu bezpośredniej rekrutacji osób do badania.

4.2.4. Charakterystyka próby

Badanie zostało przeprowadzone na próbie 45 cudzoziemców, **w wieku od 25 do 68 lat**. W próbie 56% stanowiły kobiety (25), a 44% mężczyźni (20). Rozmówcy byli **obywatelami 9 różnych państw**: Ukrainy, Wietnamu, Armenii, Nigerii, Bangladeszu, Chin, Turcji, Białorusi i Gruzji, a jeden cudzoziemiec był bezpaństwowcem.

Wywiady z cudzoziemcami przeprowadzono w **4 województwach**: z 21 osobami w województwie mazowieckim, 9 – w łódzkim, 7 – w lubelskim i 8 – w dolnośląskim. Osoby badane zamieszkiwały i/lub pracowały w miastach wojewódzkich i innych, tj. w województwie mazowieckim – w Warszawie i w Wólce Kosowskiej, w łódzkim – w Łodzi, Pabianicach i Zgierzu, w lubelskim – w Lublinie, Puławach i Zamościu, w dolnośląskim – we Wrocławiu. Wszyscy badani złożyli wnioski w urzędach wojewódzkich właściwych ze względu na miejsce swojego zamieszkania, z wyjątkiem jednej osoby, która mieszkała we Wrocławiu, ale wniosek o abolicję złożyła w Katowicach, ponieważ tam działał jej prawny pełnomocnik.[6]

4 Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej, Stowarzyszeniem Wolnego Słowa i Fundacją Ormiańską w Warszawie, Fundacją Instytutem na rzecz Państwa Prawa i Stowarzyszeniem Homo Faber w Lublinie oraz Stowarzyszeniem Społeczno-Kulturalnym Ethnos w Łodzi.

5 M.in. we Wrocławiu, gdzie osób badanych poszukiwano, korzystając ze wsparcia lokalnych cerkwi: prawosławnej i greckokatolickiej, oraz w centrum handlowym w Wólce Kosowskiej.

6 Sytuacja ta była nietypowa, ponieważ zgodnie z przepisami wniosek musi być złożony do urzędu wojewódzkiego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca. Nie ma znaczenia obszar działania pełnomocnika.

Większość cudzoziemców (ponad 70%, 32 osoby) jako **powód swojego przyjazdu do Polski** deklarowała pracę. Pozostałe osoby znalazły się w Polsce z rozmaitych powodów, m.in. przyjechały jako dzieci z rodzicami, związały się z cudzoziemcem, który miał w Polsce kartę pobytu, lub chciały podjąć studia w Polsce. Cudzoziemcy przyjeżdżali również w celu połączenia się z mieszkającymi w Polsce krewnymi lub byli powodowani chęcią powrotu do kraju przodków. Odrębną grupę stanowiły osoby poszukujące ochrony międzynarodowej oraz uciekające przed problemami w kraju pochodzenia: konfliktami rodzinnymi, służbą wojskową czy długami. Dla niektórych badanych cudzoziemców Polska nigdy nie była krajem docelowym, ale przystankiem w drodze na Zachód, jednak z różnych względów ostatecznie tutaj pozostali.

W czasie przeprowadzania badania **długość dotychczasowego pobytu** cudzoziemców **w Polsce** wynosiła od 4 do 28 lat.[7] Większość osób (78%, 35 osób) posiadała karty pobytu w związku z zezwoleniem na zamieszkanie na czas oznaczony (pobyt czasowy) wydanym w ramach programu regularyzacyjnego (na okres 2 lat) lub kolejnym (na okres 1-3 lat).[8] W pozostałych przypadkach były to: zezwolenia na pobyt stały, polskie obywatelstwo, status uchodźcy lub trwająca procedura uchodźcza z pierwszego lub kolejnego wniosku. Kilku osobom nie udało się uzyskać kolejnego zezwolenia w Polsce po wygaśnięciu zezwolenia wydanego w trybie regularyzacji i ich status w czasie, kiedy prowadzono badanie, był ponownie nieudokumentowany.[9]

Większość cudzoziemców w próbie (73%, 33 osoby) stanowiły osoby z **wykształceniem** średnim ogólnym lub zawodowym, ale wśród badanych były także osoby z wykształceniem wyższym, w tym ze stopniem doktora. Cudzoziemcy **pracowali** najczęściej w sektorze usług gastronomicznych, handlu bądź zajmowali się prowadzeniem domu, sprzątaniem oraz opieką nad osobami starszymi. Pozostałe osoby wykonywały zawody nauczyciela, muzyka, farmaceuty, taksówkarza, mechanika, szwaczki, pracowały na budowie oraz zajmowały się wolontariatem.

4.2.5. Narzędzie

Scenariusz badania obejmował 59 ptań, zarówno **otwartych, jak i zamkniętych**, podzielonych na 5 sekcji: I – Krótka historia migracji do Polski, II – Ocena kampanii informacyjnej, III - Procedura legalizacyjna w ramach programu regularyzacyjnego, IV – Kontakt z instytucjami udzielającymi pomocy migrantom, V – Co po programie? (Potrzeby integracyjne i dalsza legalizacja pobytu), VI – Rekomendacje. Pierwsze 1-2 pytania rozpoczynające każdą sekcję miały charakter otwarty, kolejne (otwarte i zamknięte) zadawano, jeżeli odpowiedź na nie nie padła spontanicznie. Ponadto w scenariuszu znajdował się szereg pytań pomocniczych lub zawierających parafrazy niektórych sformułowań czy terminów, które mogły być dla badanych niezrozumiałe. Wykorzystanie rozbudowanego scenariusza spowodowało, że wywiad trwał dosyć długo (ok. 1,5 h) i mógł nasuwać niektórym badanym skojarzenia z przesłuchaniami w urzędzie. Istotne znaczenie przy decyzji o zastosowaniu rozbudowanego scenariusza, zawierającego wiele pytań precyzujących, miał fakt, że wywiady prowadzono po upływie około 2 lat od regularyzacji. Zatem niektóre szczegóły, związane, na przykład z pomocą prawną, stop-

7 Długość pobytu zadeklarowana w wywiadzie mogła różnić się od tej, którą cudzoziemcy zadeklarowali podczas procedury abolicyjnej. Zgodnie z przepisami, osoby, które nigdy nie były w procedurze uchodźczej, z programu regularyzacyjnego skorzystać mogły, jeżeli ich pobyt w Polsce być nieprzerwany od 2007 roku.

8 Zezwolenie wydane już na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach.

9 Przy rekrutacji osób badanych nie pytaliśmy o ich obecny status – kryterium głównym była decyzja pozytywna w postępowaniu regularyzacyjnym.

niem zrozumiałości formularza wniosku, przebiegiem przesłuchania (jeśli miało ono miejsce) czy też źródłami, z których badani czerpali informacje o warunkach regularyzacji, mogły zostać zapomniane. Zapytanie badanych wprost na przykład o to, czy zostali wezwani na przesłuchanie albo czy natrafili na jakieś informacje w gazetach wydawanych w ich ojczystym języku często pomagało im przypomnieć sobie szczegóły, których nie mogli przywołać w sposób swobodny.

Większość pytań odnosiła się do doświadczeń własnych cudzoziemców, ale zadawano także kilka **pytań projekcyjnych** dotyczących innych cudzoziemców, o których wiedzę miały osoby badane. Wśród nich było na przykład pytanie o to, czy inni cudzoziemcy z otoczenia badanych wiedzieli o regularyzacji, czy badani znają osoby, które spełniały warunki, ale z pewnych przyczyn nie zdecydowały się na złożenie wniosku lub osoby, które zgłosiły się, ale otrzymały odmowną decyzję. Odpowiedzi na te pytania pozwalały uzyskać z jednej strony informacje o cudzoziemcach spoza grupy objętej badaniami, czyli grupy osób, dla których regularyzacja zakończyła się wydaniem pozytywnej decyzji (szerzej o populacji i doborze próby poniżej), z drugiej strony – ujawnić mniej świadome opinie oraz doświadczenia osób badanych.

Niemal wszystkie wywiady, z wyjątkiem dwóch przeprowadzonych za pomocą komunikatora internetowego Skype, zostały zebrane podczas osobistych spotkań badaczy z cudzoziemcami. Każdorazowo badani byli szczegółowo informowani o celu badania, jego anonimowości oraz prawie do odmowy odpowiedzi. W około jednej trzeciej przypadków (13 z 45) wywiady zostały nagrane, pozostali badani nie wyrazili zgody na **rejestrację dźwiękową.** Miało to prawdopodobnie związek z nieufnością powodowaną różnymi czynnikami, m.in. obecnym statusem pobytowym (niektórzy po upływie okresu ważności zezwolenia uzyskanego na mocy regularyzacji ponownie znaleźli się w sytuacji nieuregulowanego pobytu), brakiem zaufania do konkretnego badacza lub brakiem zaufania do instytucji. Nieufność do instytucji lub do badacza była zauważalna w wypadku obywateli Wietnamu, społeczności stosunkowo hermetycznej i często mającej negatywne doświadczenia z polskimi instytucjami.[10] Kwestię tę przedyskutowano z badaczkami pochodzącymi ze środowiska wietnamskiego na początku badań i postanowiono, że cudzoziemcy z Wietnamu nie będą proszeni o zgodę na rejestrację wywiadów.

Z powodu ograniczeń czasowych oraz finansowych wywiady prowadzone w językach innych niż polski (tj. ukraińskim, rosyjskim, wietnamskim, angielskim, chińskim i tureckim) były **tłumaczone na język polski** przez te same osoby, które wywiad prowadziły. To ograniczenie mogło mieć wpływ na rzetelność wyników, która byłaby wyższa przy zastosowaniu dodatkowej weryfikacji jakości tłumaczenia przez tłumacza, który nie brał udziału w badaniu. Należy jednak dodać, że w sytuacji, gdy większość badanych nie zgodziła się na rejestrację wywiadu, w praktyce wymagałoby to uczestnictwa dodatkowej osoby w wywiadzie.

10 Na trudności związane z pozyskiwaniem respondentów do badań wśród przedstawicieli tej grupy wskazują także doświadczenia innych badaczy, m.in. N. Klorek, M. Szulecka, *Migranckie instytucje ekonomiczne i ich wpływa na otoczenie. Przykład centrów handlowych w Wólce Kosowskiej.* Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, ARE No 2/2013, Warszawa, http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-213-Wolka-Kosowska.pdf) oraz K. Wysieńska, 'Rekrutacja respondentów wśród społeczności azjatyckiej', w: K. Wysieńska red., *Sprzedawać, gotować, budować? Plany i strategie Chińczyków i Wietnamczyków w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, 2012, Warszawa: ss. 169–179, http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Rozne/Spoecznociwschodnioazjatyckiedruk.pdf. Wskazuje się m.in., że na niechęć Wietnamczyków do udzielania informacji w ramach badań wpływają negatywne doświadczenia w relacjach z przedstawicielami różnych instytucji, brak zaufania do badaczy oraz niezrozumienie celów i zasad prowadzenia badań społecznych. Ponadto często w badaniach na temat Wietnamczyków wypowiadają się liderzy tej społeczności, a nie „przeciętni migranci". Więcej informacji o społeczności wietnamskiej w Polsce, nie tylko w kontekście badań, znaleźć można m.in. w książce T. Halik i E. Nowickiej pt. *Wietnamczycy w Polsce. Integracja czy Izolacja?,* Wyd. Instytut Orientalistyczny UW, Warszawa, 2002 oraz w publikacji Departamentu Polityki Migracyjnej MSW z 2007 roku pt. *Społeczność wietnamska w Polsce. Polityka migracyjna Wietnamu*, dostępnej pod adresem: https://emn.gov.pl/esm/publikacje/publikacje-departament/8756,Spolecznosc-wietnamska-w-Polsce-Polityka-migracyjna-Wietnamu.html [strona z dnia 9.02.2015].

4.2.6. Zespół badawczy

Zespół badawczy składał się z koordynatora, ekspertów, osób prowadzących wywiady oraz tłumaczy. Eksperci byli przedstawicielami środowiska akademickiego, zajmującymi się badaniami migracji, oraz pracownikami organizacji pozarządowych. Wzięli udział w opracowaniu koncepcji metody badania, w tym doboru próby i konstrukcji scenariusza wywiadu oraz ewaluacji badania pilotażowego. Osoby prowadzące wywiady były przeważnie pracownikami organizacji pozarządowych działających w województwach, w których prowadzono badania, w większości byli to absolwenci nauk społecznych. Ponadto były to również osoby wyłonione w wyniku publicznej rekrutacji, podczas której poszukiwaliśmy osób władających językami chińskim i wietnamskim oraz posiadających sieć kontaktów w tych społecznościach.

4.3 Doświadczenia cudzoziemców dotyczące nieuregulowanego pobytu i regularyzacji

4.3.1. Nieudokumentowany pobyt

Długość okresu, przez jaki badani cudzoziemcy przebywali w Polsce bez uregulowanego statusu pobytowego, wynosiła od 4 do 19 lat. Różne były okoliczności prowadzące do sytuacji, w której się znaleźli . Część z nich przyjechała do Polski **przez tzw. „zieloną granicę"** i nigdy nie posiadała tytułu pobytowego. Najczęściej w ten sposób trafiali do Polski Wietnamczycy, których historie migracyjne były do siebie bardzo podobne. Rozmówcy wietnamscy wspominali m.in. o istnieniu zorganizowanego systemu ułatwiającego, za wysoką opłatą, migrację – a właściwie przerzut – z Wietnamu do Europy przez Rosję. Przyjazd do Rosji odbywał się zwykle drogą lotniczą zgodnie z przepisami, następnie drogę do Polski cudzoziemcy pokonywali lądem, w ukryciu, bez dokumentów, często nie do końca świadomi swojej sytuacji prawnej.

Pozostali cudzoziemcy najczęściej przyjeżdżali do Polski na podstawie krótkoterminowej **wizy** turystycznej lub pracowniczej, a następnie decydowali się na **pozostanie w Polsce po upływie terminu jej ważności**. Część cudzoziemców z krajów byłego ZSRR, m.in. Armenii, przyjechała do Polski na początku lat 90., czyli jeszcze **przed ponownym wprowadzeniem obowiązku wizowego** w ruchu między Polską a tymi krajami. Zdarzały się również sytuacje, kiedy cudzoziemcy przyjeżdżali na podstawie wiz, a następnie otrzymywali **zezwolenie na pobyt czasowy, którego jednak nie udawało im się później przedłużyć** z powodu utraty zatrudnienia czy spadku dochodów, a w konsekwencji niemożności wykazania się stabilnym źródłem dochodów. Kilka osób spośród badanej grupy złożyło w momencie przyjazdu **wniosek o nadanie statusu uchodźcy w Polsce** i na tej podstawie wjechało do kraju. Były również osoby, które postanowiły o ten status ubiegać się w późniejszym okresie swojego pobytu w Polsce. Jak wspomniano powyżej, w chwili badania procedury legalizacyjne wobec niektórych osób jeszcze trwały, inne zakończyły się wydaniem negatywnych decyzji. Była również jedna osoba, która już po regularyzacji otrzymała status uchodźcy.

Dla większości cudzoziemców, co oczywiste, nieudokumentowany pobyt w Polsce był **doświadczeniem zdecydowanie negatywnym**. Do problemów, jakie wiązały się z takim pobytem, należały przede wszystkim: komplikacje w załatwianiu codziennych spraw, narażenie na powtarzające się naruszenia praw i niemożność ich dochodzenia, a także dotkliwe konsekwencje psychologiczne.

Podczas nieuregulowanego pobytu cudzoziemcy mieli problemy z **załatwieniem podstawowych spraw związanych z życiem codziennym**, takich jak założenie konta w banku, ubezpieczenie i korzystanie z publicznej służby zdrowia, kupno i rejestracja samochodu czy zawarcie umowy najmu mieszkania. Wiązało się to z koniecznością zwracania się do innych osób z prośbą, aby na przykład zarejestrowali samochód na swoje nazwisko. Cudzoziemcy często musieli mieszkać wraz z innymi migrantami w zatłoczonych lokalach wynajętych na osobę mającą tytuł pobytowy bądź użytkować mieszkania w budynkach pracowniczych (np. w Wólce Kosowskiej). Cudzoziemcy nieposiadający prawa do pobytu w Polsce nie mogli również legalnie podróżować ani odwiedzić kraju pochodzenia i pozostawionych w nim krewnych:

> *Bez karty nie mogłem już wrócić do Chin. A wcześniej [kiedy miałem pozwolenie na pobyt – przyp. badacza] jeździłem tam i z powrotem, tam i z powrotem.*[11] [Wywiad 19]

Pojawiały się także trudności związane z życiem osobistym, takie jak brak możliwości zostania opiekunem prawnym dziecka czy zawarcia związku małżeńskiego. Cudzoziemcy obawiali się również, że brak dokumentów uniemożliwi ich dziecku naukę w polskiej szkole, mimo że takie sytuacje w praktyce nie miały miejsca:

> *Córkę zapisaliśmy do szkoły po przyjeździe [jeszcze podczas uregulowanego pobytu – przyp. badacza], a po przeniesieniu do P. [w nowej szkole – przyp. badacza] po prostu nikt nie sprawdzał dokładnie paszportu. Trochę się tego baliśmy, ale od innych Ormian wiedzieliśmy, że jednak w szkole nie sprawdzają.* [Wywiad 31]

Cudzoziemcy mogli podjąć zatrudnienie jedynie „na czarno" i w związku z tym często mieli ograniczone możliwości wyboru miejsca pracy. Wielu z nich przyznało, że byli wielokrotnie **wykorzystywani przez swoich pracodawców**. Takie doświadczenia były częstsze wśród cudzoziemców z Ukrainy. Wykorzystywanie polegało m.in. na zatrudnianiu na dużo gorszych, niż ustalone przed przyjazdem, warunkach, zaniżaniu płac w porównaniu do osób pracujących na umowach czy w porównaniu do Polaków, po wykorzystywanie do wykonywania ciężkich prac oraz groźby złożenia donosu na policję.

> *Czasem nie płacili mi za pracę i nie mogłem nic z tym zrobić.* [Wywiad 16]

> *Innym rodzajem dyskryminacji było to, że za pracę dostawałem mniejsze wynagrodzenie. Czasami nawet dwa razy mniejsze niż Polacy. Pracodawca powoływał się na to, że nie mam prawa otrzymywać takiego samego wynagrodzenia, co Polak.* [Wywiad 1]

Cudzoziemka z Ukrainy mówiła także o przypadkach wykorzystywania seksualnego:

> *Trzeba było siedzieć cicho, dużo nie mówić. Więc ja żyłam jak myszka, żeby nikomu się nie narazić. Nieraz zdarzało się, że pracodawcy źle mnie traktowali, niektórzy próbowali nawet wymuszać seks.* [Wywiad 35]

Z powodu nieudokumentowanego statusu, cudzoziemcy nie szukali pomocy:

11 Cytując wypowiedzi cudzoziemców, w przypadku wywiadów prowadzonych po polsku, starano się w miarę możliwości zachować oryginalne wyrażenia i zwroty, zmieniając je tylko wtedy, kiedy było to konieczne dla zrozumienia sensu zdania. W przypadku wywiadów przeprowadzonych w językach obcych i przetłumaczonych na polski, używaliśmy sformułowań użytych przez tłumacza.

Problem polegał na tym, że ja jestem na czarno i nie mogę do nikogo zwrócić się o wsparcie. W tym sensie, żeby mnie tak nie wykorzystywali. [Wywiad 8]

Wietnamczycy mówili często, że aby przyjechać do Polski, zmuszeni byli zaciągnąć w kraju olbrzymi **dług,** który potem przez wiele lat spłacali z zarobionych pieniędzy. Inni migranci nierzadko mieli **na utrzymaniu rodzinę,** mieszkającą razem z nimi w Polsce lub pozostałą w kraju pochodzenia. W związku z tym godzili się na wszystkie warunki, jakie narzucali pracodawcy. Wietnamczycy obawiali się również, że w razie wydalenia utraciliby nie tylko dochód, ale również nigdy nie byliby w stanie spłacić długu:

Postawiłam wszystko na jedna kartę, żeby tu przyjechać, zapłaciłam wysoką kwotę za organizację przyjazdu, dlatego najbardziej obawiałam się deportacji, czułam ciągły strach przed poruszaniem się po mieście. [Wywiad 43]

Miałam do spłacenia duży dług z odsetkami. Zaciągnęłam też kredyt hipoteczny. Gdybym została deportowana do Wietnamu, bank zabrałby mi mieszkanie. [Wywiad 44]

Z innych powodów powrotu do kraju pochodzenia obawiały się osoby, które były w Polsce tak długo, że **zerwały bądź znacznie osłabiły wszelkie więzi społeczne z krajem pochodzenia**:

Przede wszystkim bałam się, że jeżeli zostanę złapana, to wrócę do Armenii – po 20 latach nieobecności w kraju zupełnie nie wiem, co bym zrobiła. Tak naprawdę nie mieszka tam już nikt z mojej rodziny czy rodziny męża, wszyscy wyjechali. [Wywiad 18].

(…) tam, na Ukrainie, nie ma już do czego wracać, nie mam nikogo. Za dużo czasu upłynęło. Trochę się w życiu pogubiłam. Miałam nadzieję, że tu kogoś poznam. Chcę tu zostać, mam tu chociaż teraz znajomych, przyjaciół. [Wywiad 35]

Nieudokumentowany pobyt wiązał się z **koniecznością ukrywania się w obawie przed kontrolą** legalności pobytu i wydaleniem. O tym problemie bardzo często mówiły osoby, w wypadku których można łatwo określić na podstawie wyglądu zewnętrznego, że pochodzą z innych grup etnicznych niż mieszkańcy Polski. Chodzi przede wszystkim o migrantów spoza Europy, m.in. Wietnamczyków i Chińczyków. Stosunkowo rzadko, lub prawie wcale, kontroli dokumentów byli poddawani na przykład Ukraińcy czy Białorusini. Wietnamczycy wspominali zarówno o „nalotach" policji i innych służb w miejscu pracy, jak i o zwykłych kontrolach ulicznych. Wykrycie nielegalności pobytu w czasie takiej kontroli najczęściej kończyło się wręczeniem funkcjonariuszom łapówki, w wysokości nawet kilkuset złotych[12]:

Zawsze noszę ze sobą sporą ilość gotówki. Żartowałam, że to moje dokumenty i zabezpieczenie przed deportacją w jednym. [Wywiad 3]

Zawsze musiałem płacić, żeby zostawili mnie w spokoju. Zawsze mam gotówkę w spodniach, w różnych kieszonkach, po to, by dać jak najmniej. Jak im nie starczy 100 zł, to wyciągam z innych kieszeni następnie 100 zł. Najwięcej 500 zł zapłaciłem. [Wywiad 5]

12 Wnioski zbieżne z dotychczasowymi wynikami badań: A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, M. Szulecka, 'Różnice i podobieństwa w integracji migrantów o różnym statusie prawnym', [w:] (red.) A. Grzymała–Kazłowska, *Między jednością a wielością . Integracja odmiennych grup i kategorii migrantów w Polsce,* Ośrodek Badań nad Migracjami, 2008, Warszawa. R. Stefańska, M. Szulecka, 'Bezpieczny status prawny jako determinanta awansu ekonomiczno-zawodowego odmiennych grup imigrantów w Polsce', *Central and Eastern European Migration Review,* vol. 2, nr 1, 2013, Warszawa, ss.91-115.

Powyżej opisane problemy związane z życiem w ciągłej niepewności i strachu niosły ze sobą **konsekwencje psychologiczne**. Cudzoziemcy mówili przede wszystkim o poczuciu tymczasowości i niemożności tworzenia planów, dotyczących zarówno bieżącego dnia, jak i dalszego życia oraz o uczuciu poniżenia:

> *Najbardziej dokuczliwy był problem psychologiczny, że ciągle czułam presję, nie można było normalnie układać sobie planu dnia, bo się bało, że się go nie zrealizuje, bo jakiś patrol. Strach i poczucie niepewności są bardzo nieprzyjemne. Nauczyłam się ukrywać. Gdziekolwiek jestem, pierwsze co robię, to zastanawianie się, gdzie mogę się ukryć w razie kontroli. To poniżające.* [Wywiad 3]

> *W mojej sytuacji człowiek pracuje, ile tylko ma sił, ale nie inwestuje w przyszłość, bo wszystko jest tymczasowe, nie wiadomo, co będzie jutro. Taki tryb życia powoduje, że traci się spokój i zdrowie.* [Wywiad 7]

Często ze strachu przed ujawnieniem nie opuszczali swojego środowiska pracy i najbliższego otoczenia, które stanowiły głownie osoby tej samej narodowości, i nie nawiązywali żadnych znajomości z Polakami. Takie funkcjonowanie cechowało przede wszystkim cudzoziemców pochodzących z Wietnamu:

> *Wiele lat żyłam w Polsce, a nie odwiedziłam nigdy żadnego miejsca w Warszawie, bo bałam się wyjść na zewnątrz.* [Wywiad 29]

> *Myślałem, zanim tu przyjechałem, że będę więcej przebywać z Polakami. Ja ich prawie nie znam przez to, że nie miałem żadnego wyboru, jeśli chodzi o styl życia.* [Wywiad 3]

Pytani o wcześniejsze **próby wyjścia z sytuacji nieuregulowanego pobytu** cudzoziemcy mówili najczęściej, że było to praktycznie nierealne. O poprzednich programach regularyzacyjnych, tj. z 2003 i 2007 roku, z reguły w ogóle nie wiedzieli. Te osoby, które o nich wiedziały, nie spełniały warunków, na przykład nie przebywały w Polsce dostatecznie długo. Niektórzy cudzoziemcy wspominali, że za późno dowiedzieli się, o tych akcjach oraz że spełniali warunki i mogli złożyć dokumenty, jednak zabrakło im wiedzy i udzielonej na czas fachowej porady.

> *W Polsce nie jest możliwe wyjście z nielegalności. Nie było innych możliwości. Można złożyć wniosek o status uchodźcy, ale w Polsce nie jest to prawo realizowane, nie ma sensu starać się o coś, co nam się nie należy. Nie miałam wyboru, żyłam tak, jak to było możliwe, choć proponowano mi małżeństwo na papierze, ale tego się bałam. Liczyłam, że coś się zmieni, bo przecież bez sensu, żeby Polska godziła się na mieszkanie tutaj ludzi, o których nawet nic nie wie.* [Wywiad 3]

Były także osoby, które przyjechały w latach późniejszych i nie mogły zostać objęte programami z 2003 i 2007 roku, ale wiedziały o istnieniu tego typu akcji w innych krajach i oczekiwały na nią:

> *Od dawna chciałam się zalegalizować i słyszałam od znajomych, którzy żyją we Włoszech, Portugalii i w Anglii, że co cztery, pięć lat odbywa się taka procedura legalizacyjna w ich krajach. Wiedziałam, że będzie taki moment, kiedy legalizacja będzie ułatwiona i w Polsce, więc czekałam.* [Wywiad 30]

4.3.2. Ocena kampanii informacyjnej

W czasie wywiadów pytano cudzoziemców najpierw o to, gdzie po raz pierwszy usłyszeli o programie regularyzacyjnym, a następnie proszono o przypomnienie sobie, czy i jakie informacje o niej pojawiały się w różnych środkach masowego przekazu (wymieniano je) oraz w jaki sposób dowiadywali się, czy sami są uprawnieni do skorzystania z regularyzacji. W przeważającej większości badani dowiadywali się o regularyzacji **od innego cudzoziemca**. Były to najczęściej osoby, z którymi lub dla których pracowali, a także krewni i znajomi. Część osób wspominała, że regularyzacji spodziewały się od jakiegoś czasu, ponieważ w środowisku krążyły informacje, że ma zostać niedługo ogłoszona. Rozpowszechnianie wiadomości o regularyzacji przez samych migrantów w ich środowiskach miało tę zaletę, że było szybkie, a informacje do wszystkich trafiały („każdy, kto chciał wiedzieć, to się dowiedział"), ale były za to często niedokładne lub niezrozumiałe:

> *Wszyscy mówili o abolicji, ale często jako o sensacji, każdy dodawał coś od siebie, czasem wyglądało to jak zwykłe plotkowanie. Plotkowali na temat kosztów, warunków abolicji. Nie było wiadomo nic z tych plotek, oprócz tego, że jest abolicja*. [Wywiad 2]

Wśród cudzoziemców były również nieliczne osoby, które dowiedziały się o regularyzacji od swoich **krewnych pozostałych w kraju pochodzenia** lub od **polskich pracodawców, znajomych lub partnerów**:

> *A to śmieszne, bo mama zadzwoniła i powiedziała, że u nich się gada, że robią jakiś spis Ukraińców bez papierów i żeby uważać (…). Łatwiej było się dowiedzieć od rodziny na Ukrainie jak to wygląda, bo od Polaków tutaj to nie bardzo – oni nie wiedzą, nie interesują się tym*. [Wywiad 33]

> *W moim bloku mieszka rodzina, która często przychodzi do baru, w którym pracuję. Oni mówili mi, że coś takiego jak abolicja ma miejsce, ale już wcześniej o tym wiedziałam. Byłam im wdzięczna za życzliwość*. [Wywiad 3]

Część cudzoziemców otrzymała informację o regularyzacji od pracowników **organizacji pozarządowych**, w tym **organizacji migranckich**, których byli beneficjentami. Informacje uzyskiwali od tych organizacji w trakcie kolejnej wizyty lub konsultacji bądź podczas **zorganizowanych spotkań**, w których czasem brali udział także pracownicy urzędów wojewódzkich. Spotkania takie organizowane były między innymi przez Polską Akcję Humanitarną, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Fundację Rozwoju „Oprócz Granic", Fundację Ternopilską, Fundację „Ocalenie", Stowarzyszenie Wolnego Słowa i Polskie Stowarzyszenie Chińczyków (w Warszawie), Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa (w Lublinie). Były jednak osoby, które nie słyszały o działaniach organizacji pozarządowych w kwestii regularyzacji albo miały trudności z odróżnieniem instytucji państwowych od takich organizacji:

> *Nie wiem, czym się różni Urząd do Spraw Cudzoziemców od urzędu wojewódzkiego. Wszystkie te urzędy wydają mi się podobne. Nie wiem, co jest prowadzone przez administrację, a co przez społeczne organizacje*. [Wywiad 5]

Jedna z cudzoziemek otrzymała poradę dotyczącą regularyzacji w **ambasadzie Ukrainy**.

Wspominano też o **ogłoszeniach w obcych językach w komunikacji miejskiej i na przystankach** oraz słupach ogłoszeniowych:

> *Tak, tam coś było. To było IOM chyba. O tym, że jak chcesz wrócić i coś jeszcze o abolicji. No było, było. Obok placu Bankowego, bo przejeżdżałam tam wtedy. I było, że będzie abolicja i ten telefon jeszcze był chyba namalowany.* [Wywiad 12]

Tylko kilkoro cudzoziemców w badanej grupie zetknęło się ze **stroną internetową prowadzoną przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (**www.abolicja.gov.pl). Większość z nich nie wiedziała, że taka strona istniała i że zawierała informacje w kilku językach. Byli również cudzoziemcy, którzy korzystali z „jakiejś strony", ale nie pamiętali ani jej nazwy, ani tego przez kogo była prowadzona. Przeszkodą w uzyskiwaniu informacji ze stron internetowych dla wielu osób był brak komputera oraz umiejętności posługiwania się nim lub brak dostępu do internetu. Zdarzyło się jednak, że cudzoziemcy otrzymali informacje o regularyzacji w UdSC osobiście, podczas rozmowy z urzędnikiem. Wiele osób kontaktowało się z UdSC telefonicznie i pozytywnie oceniało jakość udzielanych tą drogą informacji.

Informacje w **mediach społecznościowych** (takich jak Facebook) były raczej ograniczone do indywidualnych refleksji czy opinii w formie tzw. postów, umieszczanych przez innych cudzoziemców. Nie były to wystarczająco rzetelne informacje, aby na nich polegać. Cudzoziemcy nie wiedzieli o istnieniu poświęconego regularyzacji profilu na Facebooku prowadzonym przez UdSC.

Jeżeli chodzi o **polskie media**, to niektórzy cudzoziemcy wspominali o ogólnopolskiej telewizji lub artykułach bądź ogłoszeniach publikowanych w „Gazecie Wyborczej":

> *Tam były wywiady z ludźmi, którzy też byli nielegalnie, ale już nie są i teraz bardzo cieszą się z legalizacji. Nawet były to osoby z Ukrainy, [mówiły], że one gdzieś pracowały na budowie czy coś takiego. My też się potem bardzo cieszyłyśmy.* [Wywiad 12]

Wspomniano również wystąpienie prezydenta RP transmitowane przez telewizję (prawdopodobnie chodziło o przemówienie prezydenta na okoliczność podpisania ustawy w sierpniu 2011 r.).

Informacje te były dostępne jedynie dla osób znających, chociaż w niewielkim stopniu, język polski. Nie trafiały one raczej do migrantów ze społeczności wietnamskiej, w większości słabo posługujących się tym językiem:

> *Nigdy nie zastanawiałem się, że można pisać o abolicji w lokalnych wrocławskich gazetach, by informacje dotarły do mnie przez Polaków. Trudna droga. A może ja rzeczywiście mam mało kontaktów z Polakami, nie wiem.* [Wywiad 5]

Wietnamczycy mówili, że informacje o regularyzacji były dostępne w **gazetach wydawanych po wietnamsku**, np. „Que Viet", „Phuong Dong" i „Que Huong", a w przypadku tej pierwszej – również w wydaniu internetowym oraz w portalu internetowym „Vietinfo". Wietnamczycy zwracali uwagę na to, że wietnamskie środowisko w Polsce, podzielone na część opozycyjną (związaną ze środowiskiem Stowarzyszenia Wolnego Słowa) i prorządową (związaną z wietnamską ambasadą i wspieranymi przez nią organizacjami) prowadziło dwie odrębne „kampanie" abolicyjne. Wietnamczycy, należący do grupy opozycyjnej, mówili między innymi o braku zaufania do gazet drukowanych, kontrolowanych

przez grupy prorządowe. Cudzoziemcy wspominali również o wydawanej przez Polską Akcję Humanitarną m.in. **po rosyjsku** gazetce „Refugee.pl".

Wielu cudzoziemców mówiło o tym, że przed i w czasie regularyzacji intensywnie działały różne **prywatne biura prawne,** świadczące usługi związane z legalizacją pobytu, rozdające ulotki reklamowe i poszukujące klientów. Część cudzoziemców zwracała uwagę, że nie wszystkie spośród tych biur były godne zaufania i nierzadko wykorzystywały niewiedzę cudzoziemców, co do procedury i kosztów regularyzacji, nawet jeśli tymi pośrednikami byli współrodacy:

> *Takich propozycji była cała lawina – ustnie i na piśmie. Było to przed budynkiem Długa 5, w Wólce Kosowskiej i w halach, i w mieszkaniach. Było dużo ulotek i dużo rozmów.* [Wywiad 2]

> *Jakoś nie ufam Wietnamczykom, niestety, wstyd mi przyznać, ale Wietnamczycy kręcą albo wykorzystują rodaków, piszą czasem tylko dla reklamy własnej usługi. Nie lubię o tym rozmawiać.* [Wywiad 5]

Na problem generalnie słabego rozeznania w temacie procedur administracyjnych zwrócił uwagę cudzoziemiec z Armenii, z doświadczeniem wieloletniego pobytu w Polsce, pytany o to, czy sam przekazywał innym cudzoziemcom informacje o regularyzacji:

> *Tak, starałem się przekazać tą informację wszystkim moim znajomym, którzy jeszcze nie wiedzieli. Starałem się także pomóc wszystkim tym, którzy byli nielegalnie. Większość osób nie wiedziała, ze można samemu wszystko załatwić i nie trzeba nikogo wynajmować.* [Wywiad 14]

4.3.3. Przystąpienie do programu regularyzacyjnego

Decyzjom cudzoziemców o przystąpieniu do programu regularyzacyjnego często towarzyszyły **obawy,** dotyczące skutków „ujawnienia się" wobec polskich władz. Wielu z nich nie wierzyło, że rzeczywistym celem regularyzacji jest umożliwienie legalizacji pobytu. Byli przekonani, że władze polskie próbują raczej w ten sposób stworzyć spis cudzoziemców bez dokumentów, mieli także obawy związane z warunkami i kosztami regularyzacji:

> *No i słyszałam, że były kiedyś dwie abolicje, ale były takie wypadki, że składasz papiery i musisz powiedzieć, gdzie mieszkasz. I składali, mówili, gdzie mieszkają, a policja przyjeżdżała i deportowała. Taka była abolicja.* [Wywiad 4]

> *Zwykle moi znajomi nie mieli tylu pieniędzy, aby zapłacić za wniosek albo bali się, że zostaną deportowani z Polski i to jest tylko po to, by wyłapać nielegalnych.* [Wywiad 16]

> *Baliśmy się, że może urzędy robią jakoś listę ludzi do deportacji [śmiech], albo że się nie uda, że jednak każą nam dołączyć jakieś umowy – pracy albo wynajmu mieszkania.* [Wywiad 31]

> *Byli też tacy, którzy (…) woleli zostać nielegalnie. To byli głównie tacy ludzie, którzy nie mieli dużych zarobków, których zalegalizowanie bardzo by zmniejszyło opłacalność takiego zarobkowania. Oni bali się najbardziej, że utracą te grosze na przeżycie. Jak się jest legalnie w Polsce, to trzeba opłacać wszystkie podatki i składki, a to jest bardzo dużo pieniędzy dla niektórych.* [Wywiad 27]

W badanej grupie było kilka osób, które - w mniej lub bardziej otwarty sposób - przyznały, że nie spełniały warunków przystąpienia do regularyzacji (wszystkie przebywały w Polsce około roku krócej niż wymagano w ramach programu regularyzacyjnego), ale mimo wszystko złożyły wniosek. Takie osoby obawiały się ukarania za oszustwo:

> *Wiedziałem, że ustawa nie była przeznaczona dla mnie, żyłem w Polsce zbyt krótko. Miałem więc obawę, że coś przeoczyłem, urząd dowie się, jaka jest prawda i deportuje mnie natychmiast.* [Wywiad 7]

Z drugiej strony, **potencjalne pozytywne skutki** regularyzacji trochę te obawy redukowały:

> *Zdecydowałam się na udział w procedurze legalizacyjnej przede wszystkim, aby nie żyć w ciągłym strachu przed deportacją. Wielu moich znajomych tutaj zostało złapanych i odesłanych do swoich krajów, dlatego też tak bardzo się tego obawiałam.* [Wywiad 18]

> *Nie wierzyłam w to do końca, ale zaryzykowałam. Chciałam skończyć ze strachem, wykorzystywaniem – miałam tego dość.* [Wywiad 35]

> *Chciałem być legalnie w Polsce, aby móc normalnie pracować.* [Wywiad 17]

> *Chciałam mieć legalny pobyt, ponieważ tak jest lepiej, bezpieczniej. Przy kontroli, czy to policyjnej, czy z urzędu skarbowego, nie ma ryzyka utraty towaru i jego konfiskaty.* [Wywiad 15]

> *Abolicja wydała mi się jedyną szansą (…). Nie chciałem jechać dalej na Zachód, choć zarobki tam są znacznie wyższe, ale intuicja podpowiadała mi, że tam byłoby jeszcze trudniej.* [Wywiad 7]

> *No ileż można tak siedzieć – wie Pani, jak ja dawno rodziny nie widziałam? Tylko dzwoniłyśmy do siebie i córka przyjechała raz na wymianę [szkolną], to się zobaczyłyśmy. Zawsze to można pojechać tam, do siebie, stare kąty odwiedzić. A tak, to tylko pieniądze wysyłałam.* [Wywiad 32]

> *Bo w ciągu tych 5 lat, kiedy ja byłam tu, urodziła mi się jeszcze jedna wnuczka. Ja jej nie widziałam, tylko na fotografiach.* [Wywiad 8]

> *Jesteśmy z mężem coraz starsi, może będzie potrzebna jakaś pomoc, jakiś szpital, nie możemy tak żyć, jak my wtedy…* [Wywiad 31]

> *Poznałem swoją obecną narzeczoną i chciałem w przyszłości móc zarabiać na rodzinę oraz zawrzeć z nią w Polsce związek małżeński, kupić ziemię, żeby kiedyś zbudować dom.* [Wywiad 16]

Chciałam czuć się człowiekiem, a nie czułam się człowiekiem. [Wywiad 4]

Obawy cudzoziemców malały, kiedy pierwsze osoby z danego środowiska otrzymywały pozytywne decyzje:

(…) poszły już plotki, że ludzie dostali pobyt, więc jakoś coraz mniej się bałem. [Wywiad 34]

Doszłam do wniosku, że to zostało stworzone, żeby ludziom pomóc. [Wywiad 44]

4.3.4. Przebieg procedury

Złożenie wniosku wiązało się z pobraniem przez Straż Graniczną odcisków linii papilarnych cudzoziemca. Dla części badanych był to najbardziej stresujący moment procedury. Kilka osób poprosiło inne osoby (na przykład znajomego lub pracownika organizacji pozarządowej), żeby towarzyszyły mu podczas wizyty w urzędzie:

(…) miałem obawy, kiedy jechałem do Straży Granicznej składać odciski. Nie odważyłem się pojechać sam, pojechałem ze świadkiem (…). Prawdopodobieństwo, że zostanę zatrzymany było bardzo duże, więc chciałem, żeby ten świadek mógł potem przekazać dalej informację o tym lub pomóc w załatwieniu adwokata. [Wywiad 1]

W przypadku części cudzoziemców, w ramach postępowań przed urzędami wojewódzkimi zostało przeprowadzone **przesłuchanie.** Można przypuszczać, że wezwania na przesłuchanie kierowano do osób, w których sprawach pewne kwestie wymagały wyjaśnienia (były to np. przeszła karalność, długość wyjazdów poza granice Polski, posiadane dokumenty). Pytania zadawane cudzoziemcom dotyczyły, m.in. okoliczności przyjazdu i pobytu, sytuacji rodzinnej, ewentualnych wykroczeń, tego, czym cudzoziemcy zajmują się w Polsce, czego spodziewają się po regularyzacji i jakie mają plany w przypadku uzyskania pozytywnej decyzji. Cudzoziemcy nieposługujący się językiem polskim na przesłuchanie musieli przyjść z tłumaczem, którym mogła być dowolna osoba znająca w stopniu komunikatywnym oba języki. Osoby, które pozostawały w związku małżeńskim z innym cudzoziemcem, który też wnioskował o abolicję, były wzywane i przesłuchiwane równolegle z małżonkiem w celu porównania ich zeznań. Część osób została poddana **sprawdzianowi podstawowej znajomości języka polskiego** (mimo że znajomość języka nie była warunkiem skorzystania z regularyzacji):

Sprawdzano znajomość polskiego, pytano po polsku, jak mam na imię, ile mam lat, gdzie mieszkam. [Wywiad 2]

Kazano mi liczyć do 20. [Wywiad 29]

Większość cudzoziemców poddanych takiemu sprawdzianowi mówiła, że chodziło jedynie o proste komunikacyjne zwroty albo wyrażenia używane w określonym kontekście, który miał związek z wykonywanym przez nich zajęciem, na przykład obsługą klienta w sklepie.

Generalnie cudzoziemcy **oceniali sposób pracy i kontakt z urzędnikami** (zarówno urzędów wojewódzkich, jak i UdSC) neutralnie:

Tak, byłam przesłuchana w urzędzie. Nie było to miłe, bo się bałam, ale urzędniczka nie była wroga, raczej obojętna. [Wywiad 3]

Urzędnik był uprzejmy, ale specjalnie się nie angażował. Nie taka była jego rola i wydaje mi się, że nie miał zbyt wiele czasu. Widziałem kilku urzędników, wszyscy byli zmęczeni. Pewnie mieli dużo pracy (…). [Wywiad 2]

Pojawiające się pozytywne oceny dotyczyły przede wszystkim uprzejmości urzędników, dobrego kontaktu telefonicznego i pomocy w wyjaśnieniu, jak należy wypełnić wniosek oraz jakie dokumenty mogą stanowić dowód długości lub nieprzerwanego charakteru pobytu w Polsce. Negatywne oceny dotyczyły kolejek w urzędzie, pośpiechu i zniecierpliwienia urzędników, używania niezrozumiałego języka, wielokrotnego wzywania do uzupełnienia dokumentów oraz faktu, że nie podczas każdej wizyty czy kontaktu telefonicznego z urzędem cudzoziemiec mógł o swojej sprawie rozmawiać z konkretnym urzędnikiem prowadzącym jego sprawę i nieraz musiał omawiać szczegóły swojej sprawy z kilkoma różnymi osobami.

W niektórych przypadkach na przesłuchanie wzywano również świadków wskazanych w złożonym wniosku dowodowym. O tym, że miało to miejsce, mówiło kilkoro cudzoziemców, ale spora grupa przyznawała, że nie wie, czy urząd wzywał świadków. Podobnie, znaczna grupa cudzoziemców nie miała wiedzy co do tego, czy odbył się **wywiad środowiskowy**. Część osób wiedziała, że funkcjonariusze Straży Granicznej bądź Policji o nich pytali, ponieważ takie informacje przekazali im sąsiedzi.

Cudzoziemcy oczekiwali na wydanie decyzji od 3 do 6 miesięcy. W większości przypadków pozytywna decyzja zapadła w ramach postępowania w I instancji, a kilka osób otrzymało ją dopiero wskutek postępowania odwoławczego. Poza kilkoma osobami, cudzoziemcy nie zgłaszali zastrzeżeń co do **długości trwania procedury**. Osoby, które samodzielnie wypełniały wnioski bądź korzystały z bezpłatnej pomocy organizacji pozarządowych, oceniały wysokość **opłaty administracyjnej** jako przystępną.

Do najczęściej wskazywanych trudności, z jakimi stykali się cudzoziemcy podczas procedury, należała konieczność uzyskania dokumentu podróży oraz udokumentowania swojego dotychczasowego pobytu w Polsce. Dla wielu z nich istotnym problemem podczas procedury abolicyjnej okazał się **brak ważnego dokumentu podróży**. Część osób utraciła paszport jeszcze przed przekroczeniem polskiej granicy, tak jak na przykład spora grupa Wietnamczyków, którym paszporty zostały odebrane w Rosji podczas tranzytu do Polski. Inne osoby przebywały w Polsce na tyle długo, że ich paszporty straciły ważność. Przed uzyskaniem informacji o ogłoszeniu regularyzacji, większość cudzoziemców często nawet nie starała się o wyrobienie nowych dokumentów podróży, ponieważ z uwagi na swoją nieuregulowaną sytuację i tak nie mogliby podróżować bez obawy przed zatrzymaniem i wydaleniem. Kilkoro cudzoziemców z Armenii wspominało, że na przeszkodzie w uzyskaniu paszportu w ambasadzie stał także fakt, że nie odbyli oni służby wojskowej w kraju pochodzenia i zgodnie z jego prawem placówka mogła odmówić wydania dokumentu.

Przedstawienie ważnego dokumentu podróży było niezbędnym warunkiem skutecznego złożenia wniosku w trybie regularyzacji, dlatego cudzoziemcy występowali do swoich przedstawicielstw dyplomatycznych o wydanie paszportów. Wiązały się z tym różnego rodzaju trudności. W przypadku obywateli Armenii, którzy nie odbyli służby wojskowej, możliwe było wydanie jedynie paszportu tymczasowego – dokumentu uprawniającego do powrotu do kraju pochodzenia, ważnego przez krótki czas. Dokumenty takie nie zawsze były uznawane przez urzędy wojewódzkie w procedurze abolicyj-

nej. Wietnamczycy, którzy składali wnioski o paszport (osobiście lub korzystając z usług pośredników), zwracali uwagę na problem długiego oczekiwania na dokumenty. Mimo że wnioski o paszport często składano jeszcze przed 1 stycznia 2012 r., paszporty uzyskiwano nawet dopiero kilka miesięcy po rozpoczęciu regularyzacji. Ponadto w czasie regularyzacji koszty procedury w ambasadzie Wietnamu znacznie wzrosły, wspominano także o korupcji:

> *Paszport musiałem kupić w ambasadzie już po ogłoszeniu abolicji, kiedy okazało się, że jednak będzie potrzebny. Oczywiście dla ambasady to była okazja, żeby podnieść ceny łapówek.* [Wywiad 2]

> *Musiałam kupić w ambasadzie nowy [paszport - przyp. M.S.] (…). Kosztował znacznie drożej niż zwykle. Dla ambasady abolicja też była okazją.* [Wywiad 3]

W przypadkach, kiedy dane posiadane przez urząd nie pozwalały na jednoznaczne określenie długości pobytu cudzoziemca na terenie kraju, cudzoziemcy proszeni byli o dostarczenie dokumentów mogących poświadczać taki pobyt. **Konieczność udokumentowania pobytu w Polsce w określonym czasie**[13] była trudna do zrozumienia i stanowiła problem dla wielu cudzoziemców:

> *Urzędniczka nie rozumiała, dlaczego nie mam żadnych dokumentów swojego pobytu w Polsce, ja zaś nie rozumiałam, jak można spodziewać się, że nielegalny imigrant gromadzi jakieś papiery z uwidocznionymi swoimi danymi, przecież nikt nie jest samobójcą.* [Wywiad 3]

> *(…) żądanie okazania dowodów pobytu nie wydaje mi się mądre. Jakimi dowodami ma dysponować ktoś bez dokumentów? Wiem, że inni mieli z tym kłopot i że przegrało wielu, którzy mieszkali tu dłużej niż ja.* [Wywiad 2]

> *Przesłuchanie było uprzejme, ale wydaje mi się, że urzędnik bardzo mało wiedział o tym, jak tu żyją Wietnamczycy.* [Wywiad 2]

Wydaje się, że w przypadku tych cudzoziemców problemem było również niedostateczne zrozumienie bądź brak informacji, jakiego rodzaju dokumentów spodziewał się urząd.[14]

4.3.5. Kontakt z instytucjami

Podczas procedury abolicyjnej zdecydowana większość osób miała kontakt z instytucjami udzielającymi pomocy migrantom: organizacjami pozarządowymi (świadczącymi bezpłatną pomoc prawną

13 Przepis art. 3 ust. 4 ustawy regularyzacyjnej wprowadził domniemanie, że pobyt cudzoziemca w wymaganym okresie był nieprzerwany, jeżeli nic innego nie wynikało z zebranego materiału dowodowego lub z okoliczności sprawy. Przepis ten stanowił podstawę do odstąpienia od przeprowadzenia dowodu celem wykazania nieprzerwanego charakteru pobytu. Urzędy natomiast mogły przeprowadzać takie postępowanie, aby ustalić sam fakt pobytu, tj. czy wnioskujący w ogóle przebywał w Polsce w wymagany okresie.

14 Z rozmów z innymi cudzoziemcami, a także z praktyki prawników Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, wiadomo, że chodziło na przykład o rachunki czy inne potwierdzenia korzystania z różnych usług w odpowiednim okresie, certyfikaty i zaświadczenia o udziale w kursach czy korespondencję pocztową – czyli o dokumenty świadczące jedynie w sposób pośredni o pobycie w Polsce.

w ramach realizowanych projektów), prawnikami/adwokatami, biurami prawnymi oraz osobami prywatnymi świadczącymi płatne usługi prawne[15].

Ocena pomocy prawnej udzielanej przez **organizacje pozarządowe** była pozytywna. Cudzoziemcy doceniali fakt, że była fachowa i bezpłatna. Należy jednak pamiętać, że część naszych rozmówców była jednocześnie byłymi lub obecnymi beneficjentami, co mogło znacząco zaważyć na tej ocenie.

Jeżeli chodzi o **prywatne biura prawne i osoby udzielające pomocy prawnej**, ocena ta była dużo bardziej zróżnicowana. Mimo że wielu cudzoziemców było zadowolonych z takiej usługi, to nie brakowało również negatywnych opinii odnośnie rzetelności i fachowości obsługi:

> *Kiedy moją mamę zatrzymano, to tam była taka tłumaczka i ona powiedziała, że w Metro Centrum jest taka organizacja (…) [i że] tam by mi pomogli za tysiąc złotych wyrobić kartę pobytu. I ja tam poszłam i tam była pani i pan. Córka i ojciec. I to było obok tego, gdzie się składa papiery (…). I ja tam byłam, przychodziłam i mówiłam, że teraz, natychmiast, to nie mam 1000 zł. Może jakoś ratami to wypłacę. I oni mówili, że jak to przyniosę to gwarantują mi, że dostanę kartę pobytu i powiedzieli mi, żebym przyszła w poniedziałek [do biura]. Przychodzę w poniedziałek, a tam ani biura, ani niczego.* [Wywiad 12]

> *(…) do takich biur nie mam zaufania, bo widziałem, co robili moim kolegom.* [Wywiad 2]

Cudzoziemcy wiedzieli również, że takie biura i osoby działy na masową skalę i często wykorzystywały niewiedzę migrantów:

> *Słyszałem w mediach, że oni oszukują. Podają się za prawników, a naprawdę nie są prawnikami. Wielu Chińczyków oszukali. I Pakistańczyków.*[16] [Wywiad 1]

> *(..) tam [plac Bankowy w Warszawie – przyp. M.S.] przychodzili ludzie z przedstawicielami, prawnikami. (…) Przedstawiciele przyjeżdżali tam spoza Warszawy, rano, zajmowali kolejkę, brali numer i potem okazywało się, że oni brali numery dla całego autobusu. Tam dla tych Wietnamczyków, Chińczyków, Hindusów, tyle przyjechało tych ludzi... całymi autobusami... z tymi przedstawicielami. Dobrze dla tych przedstawicieli, że ich sobie zagarnęli [śmiech].* [Wywiad 8]

Cudzoziemcy bardzo często wyrażali zdumienie faktem, że pomoc prawną mogli uzyskać bezpłatnie w organizacjach pozarządowych, a także byli zakłopotani informacją, że koszty administracyjne

15 Osoby takie były nazywane przez cudzoziemców „pełnomocnikami", „pośrednikami" lub „przedstawicielami".

16 Rozmówca mógł nawiązywać tutaj do **tzw. turystyki abolicyjnej** – zjawiska polegającego na próbach nadużycia procedury abolicyjnej przez cudzoziemców, między innymi obywateli Indii, Pakistanu i Bangladeszu, zamieszkałych w innych krajach UE, którzy przyjeżdżali do Polski w celu złożenia wniosku i próby uzyskania zezwolenia. Do takich prób obejścia przepisów prowadziła zarówno nieznajomość prawa przez cudzoziemców i chęć wyłudzenia zezwolenia, jak i celowe działania pośredników świadczących usługi prawne, którzy wprowadzali cudzoziemców w błąd i próbowali wykorzystać ich niewiedzę dla korzyści ekonomicznych. Więcej informacji o turystyce abolicyjnej:
- Biuletyn Migracyjny, *Turystyka abolicyjna*, Nr 36, Czerwiec 2012, http://www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/36-czerwiec-2012/turystyka-abolicyjna [strona z dnia 10.01.2015].
- Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, *Mazowieckie: negatywne decyzje dla „turystów abolicyjnych"* – komunikat prasowy z dnia 27 marca 2012 r., www.mazowieckie.pl/download/1/.../Turystykaabolicyjnaostateczna.pdf [strona z dnia 10.01.2015].
- Gazeta Wyborcza Lublin, *Turystyka abolicyjna. 'Ani słowa po polsku, nic nie wiedzą'*, 2 lipca 2012 r., http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,48724,12057917,Turystyka_abolicyjna___Ani_slowa_po_polsku__nic_nie.html#ixzz3RG7uXmAa [strona z dnia 10.01.2015].

przystąpienia do regularyzacji wynosiły 340 złotych, ponieważ za usługę prawną zapłacili często wielokrotnie więcej. Najczęściej były to kwoty około 2 tys. złotych, jeden z badanych zapłacił aż 10 tys. złotych. Część osób nie chciała podać, jaki był całkowity koszt, który ponieśli.

W badanej grupie, Ukraińcy oraz osoby pochodzące z krajów byłego ZSRR, częściej zwracali się po pomoc do organizacji pozarządowych. Wietnamczycy z kolei wybierali raczej pomoc prywatnych biur i osób, choć część z nich skorzystała z pomocy Stowarzyszenia Wolnego Słowa. Te zaobserwowane preferencje mogą być spowodowane czynnikami kulturowymi. Wielu Wietnamczyków niechętnie kontaktuje się z polskimi instytucjami, co może mieć związek z uprzednim negatywnym doświadczeniem z urzędami w Polsce lub z aparatem państwowym Wietnamu, który jest krajem niedemokratycznym i w którym dochodzi do naruszeń praw człowieka.[17] Wielu Wietnamczyków wspominało, że wizyta w urzędzie podczas postępowania abolicyjnego, konieczna w przypadku każdego wnioskującego, była ich pierwszym kontaktem z instytucją państwową w Polsce. Jest to jedno z możliwych wyjaśnień, dlaczego Wietnamczycy woleli powierzyć swoje sprawy innej osobie, ograniczając swoje zaangażowanie w procedurę do minimum:

> *– Czy w Pana sprawie przesłuchiwano świadków?*
> *– Tak, świadkowie byli, ale o wszystko zadbał pośrednik. To byli chyba jego znajomi. Mało wiem, co się działo w procedurze (…). O całą procedurę zadbał pośrednik, który mówił, że jest moim pełnomocnikiem i nie muszę się o nic martwić.* [Wywiad 6]

Pomoc udzielana przez organizacje pozarządowe wymagała często od cudzoziemca większego zaangażowania, w tym poświęcenia czasu i wielokrotnego kontaktu z pracownikami. Organizacje prowadziły spotkania informacyjne, czasem również z udziałem przedstawicieli urzędów, podczas których pracownicy odpowiadali na pytania i wyjaśniali ewentualne wątpliwości cudzoziemców. Pracownicy organizacji czasem prosili cudzoziemców o samodzielne przygotowanie wniosku i przyniesienie go do sprowadzenia, a następnie osobiste złożenie w urzędzie:

> *Ta dziewczyna sprawdziła, dopisała – wspólnie ze mną – te informacje, których ja nie wpisałam, i wszystko! I ja z tym wnioskiem poszłam na plac Bankowy 5, wzięłam numerek i odstawszy w kolejce, złożyłam swoje dokumenty! I wszystko.* [Wywiad 8]

> *Chodziłam na spotkania informacyjne, potem na konsultacje, potem na przygotowanie wniosku, potem na złożenie wniosku. Na każdym etapie byłam obecna i tłumaczono mi, o co chodzi, dlatego więcej, wydaje mi się, rozumiem (…).* [Wywiad 42]

Wielu migrantów ukraińskich, którzy generalnie utrzymują więcej kontaktów z osobami spoza swojej grupy niż Wietnamczycy, często już wcześniej utrzymywało kontakt z różnymi fundacjami stowarzyszeniami, do których przychodzili po poradę prawną lub innego rodzaju pomoc. Organizacje udzielające pomocy migrantom były więc im znane znanymi im instytucjami, które darzyli zaufaniem:

> *Od kiedy wiem, że istnieje fundacja, to zawsze przychodzę z każdą sprawą. Nie muszę iść albo pytać gdzie indziej, bo tu dostaję poradę, także nie szukam dalej. Czasem znajomi coś tam mi podpowiedzą, jak oni daną sprawę załatwili, ale zwykle przychodzę tu po poradę. Gdzie indziej mogę pójść?* [Wywiad 17]

17 Zob. na przykład: Raport Amnesty International, *Annual Report 2012 – Vietnam*, http://www.vietnamhumanrights.net/english/documents/AI_VietNam2012.pdf, [strona z dnia 9.01.2015].

Istotnym powodem wyboru danej formy pomocy był aspekt finansowy. Organizacje udzielały pomocy bezpłatnie, natomiast pomoc prywatnych biur kosztowała nawet kilka tysięcy złotych. Wietnamczycy z reguły uważali poniesione przez siebie koszty za niewygórowane, natomiast nie można stwierdzić, czy było to związane z ich lepszym statusem materialnym czy też z wartością, jaką miał dla nich taki rodzaj pomocy prawnej, który ograniczył do minimum konieczność kontaktowania się z urzędami. Inni cudzoziemcy, w tym Ukraińcy, mówili często, że na taką pomoc nie było ich po prostu stać:

> *Dużo ludzi gadało, że jak się zapłaci, to ktoś wszystko załatwi, ale skąd ja mam wziąć takie pieniądze? To miało być po 3 tys. złotych. To do końca tej abolicji bym nie nazbierała.* [Wywiad 32]

> *Pośrednik zadbał o wszystko i zapewnił, że ja dostanę pobyt. On robił wszystko, ja musiałem tylko się podpisywać i pokazać się chyba dwa razy w urzędzie. Denerwowałem się, bo nie wiem, czy dobrze robię, powierzając sprawę pośrednikowi. Ale on mówił, że zna dobrze przepisy i zna urzędników, więc wszystko załatwi. Nie wiem, ile w tym prawdy, ale ja sam sobie bym nie poradził. W końcu dostałem pobyt, to chyba nie jest zła usługa.* [Wywiad 6]

4.4. Sytuacja cudzoziemców, którzy uregulowali swój pobyt oraz ich ocena programu regularyzacyjnego

Zalegalizowanie pobytu w Polsce, jakie umożliwiła regularyzacja, zmieniło przede wszystkim sytuację prawną cudzoziemców. Miało to również wpływ na ich poczucie bezpieczeństwa, życie rodzinne i zawodowe oraz na plany względem dalszego pobytu w Polsce.

Proszeni o opowiedzenie o najważniejszych zmianach, jakie przyniosło zalegalizowanie pobytu w ramach regularyzacji, cudzoziemcy najczęściej wspominali o większym komforcie psychicznym. **Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa** było pierwszym i natychmiastowym następstwem uzyskania dokumentów. Cudzoziemcy mogli poruszać się po mieście bez obawy przed kontrolą dokumentów. Mieli też poczucie, że mogą zwrócić się o pomoc do polskich instytucji, jeżeli padną ofiarą przestępstwa:

> *Bardzo doceniam wolność, że mogę teraz chodzić po ulicy swobodnie. To bardzo duża ulga, to wielka rzecz (…) To zupełnie inne życie psychiczne (…). Po uzyskaniu decyzji abolicyjnej po raz pierwszy byłam na Starym Mieście i w Łazienkach.* [Wywiad 42]

> *W ogóle nie ma porównania. Codzienność mam teraz spokojną, nie muszę się bać policji czy bandytów, mam stabilną pracę. Mam już nową kartę pobytu i wierzę, że nie wyląduję już w nielegalności.* [Wywiad 7]

> *Z kartą nie muszę unikać policji i mniej się boję bandytyzmu, bo teraz w razie potrzeby mógłbym poskarżyć się policji. Zdecydowanie bezpieczniej się czuję.* [Wywiad 2]

Bezpieczeństwo łączyło się również z możliwością uzyskania **bezpłatnej pomocy medycznej** w ramach ubezpieczenia[18], **wynajęcia mieszkania czy zameldowania się**. Cudzoziemcy wspominali również, że uzyskanie tytułu pobytowego w Polsce umożliwiło im **wizytę w kraju pochodzenia** i, często po wielu latach, spotkanie z pozostawioną tam rodziną:

> *Dla nich to było święto, oni mnie tyle lat nie widzieli. Dla nich to był cud, że ja mogę przyjechać i znowu mogę pojechać.* [Wywiad 4]

Uregulowanie pobytu miało też wpływ na życie rodzinne cudzoziemców w Polsce, na przykład umożliwiło zawarcie związku małżeńskiego[19] oraz wystąpienia do sądu o przejęcie opieki rodzicielskiej nad dzieckiem. Ciekawym przypadkiem (choć bardzo wyjątkowym i nie będącym efektem legalizacji pobytu, a raczej samego faktu złożenia wniosku w urzędzie) była sytuacja cudzoziemki, która w trakcie procedury dowiedziała się, że posiada siostrę bliźniaczkę, o której istnieniu nie wiedziała. Urząd, próbując wykazać, że cudzoziemka podała nieprawdę mówiąc, że po przyjeździe nie opuszczała Polski, błędnie posłużył się widniejącymi w systemie ewidencyjnym danymi, należącymi w rzeczywistości do siostry bliźniaczki o tym samym imieniu i nazwisku. Owa siostra w danym okresie rzeczywiście wielokrotnie przekraczała polską granicę próbując odnaleźć krewną, o której dowiedziała się po latach (kobiety zostały rozdzielone w dzieciństwie przez rodziców zmuszonych przez ówczesną politykę rodzinną w kraju pochodzenia do „ukrycia" narodzin jednej z nich). Pomyłka ta okazała się szczęśliwym zbiegiem okoliczności, który umożliwił im odnalezienie się.

Legalizacja pobytu wpłynęła również na życie zawodowe cudzoziemców. Najwięcej badanych cudzoziemców kontynuowało pracę w dotychczasowym miejscu, jednak charakter zatrudnienia zmienił się na legalny – pracodawcy podpisali z nimi umowę o pracę.[20] Najczęściej wiązało się to z faktycznym spadkiem przychodów, ponieważ suma, którą płacił pracodawca, teraz była częściowo przeznaczona na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne. Cudzoziemcy jednak sytuację taką akceptowali i uznawali za korzystniejszą w stosunku do poprzedniej:

> *Nic się nie zmieniło, jeśli chodzi o moje codzienne zajęcie. Pracuję tam, gdzie wcześniej, tak samo jak wcześniej. Teraz mniej zarabiam, chociaż moja pensja rosła, bo część pieniędzy z pensji idzie teraz na podatki, wcześniej się umawialiśmy na daną kwotę miesięcznie. Teraz z tej kwoty trzeba zdejmować na ubezpieczenie i podatki, ale to jest koszt legalnego pobytu. Wcześniej też płaciłem Polakom, tylko że policjantom. Teraz płacę do budżetu. Tak lepiej.* [Wywiad 5]

> *Teraz zarabiam mniej niż wcześniej, bo część pieniędzy idzie na opłacenie podatku. Ale nie narzekam. Choć powinnam więcej zarobić, wedle logiki. A tak to tylko państwo zarabia na mój legalny pobyt. Ja bardziej muszę oszczędzić.* [Wywiad 42]

18 Pod warunkiem bycia zgłoszonym do ubezpieczeń, np. z tytułu wykonywania pracy na podstawie umowy o pracę.

19 Posiadanie tytułu pobytowego nie jest wymagane przez polskie prawo do zawarcia związku małżeńskiego, natomiast urzędnicy urzędów stanu cywilnego mogą powiadomić organy policji lub straży granicznej o tym, że cudzoziemiec takiego tytułu nie posiada. W praktyce HFPC miała do czynienia z takimi przypadkami, skutkującymi zatrzymaniami cudzoziemców w dniu ślubu.

20 Osoby legitymujące się uzyskanym w trybie regularyzacji zezwoleniem na pobyt mogły legalnie podjąć pracę bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę jedynie na podstawie umowy o pracę. W przypadku zatrudnienia w innej formie (np. umowa zlecenie, umowa o dzieło) wymagane było posiadanie zezwolenia na pracę, chyba że np. zwolnienie z tego obowiązku wynikało np. z charakteru wykonywanej pracy.

Były także osoby, które po uzyskaniu zezwolenia podjęły zatrudnienie na umowę o pracę w nowym miejscu:

> *Wiele się zmieniło, wróciłam do pracy, którą kochałam – w aptece [po ukończeniu w Polsce kursu technika farmacji – zawodu, który cudzoziemka wykonywała w kraju pochodzenia – przyp. M.S.], no i co za tym idzie moje finanse także były zdecydowanie na lepszym poziomie.* [Wywiad 39]

Łącznie w czasie badania 30 osób posiadało umowę o pracę.

Osoby pracujące jako pomoce domowe i opiekunki miały większą trudność w uzyskaniu od pracodawcy umowy o pracę, ze względu na niechęć pracodawców do odprowadzania składek:

> *W tym zawodzie nikt nie chce zatrudniać na jakąś umowę.* [Wywiad 36]

> *W Polsce bardzo trudno o pracę z umową. Najczęściej oferuje się prace przy sprzątaniu, opiece nad ludźmi starszymi i tak dalej – a wtedy nikt nie chce podpisywać umowy. Więc trudno znowu zalegalizować pobyt. Jakby w Polsce było łatwiej pracować z umową to może cudzoziemcy mieliby łatwiej.* [Wywiad 31]

> *– Co się zmieniło w Pani życiu zawodowym?*
> *– Niestety nic – nie dostałam nawet umowy o pracę. Nikt nie chce płacić ubezpieczenia, bo to koszt około 700-800 złotych. Tyle nieraz dostawałam wynagrodzenia za pracę na czarno, pracując po 14 godzin.* [Wywiad 35]

Dwie cudzoziemki przyznały, że nie mogąc znaleźć zatrudnienia na umowę o pracę w pełnym wymiarze, podpisywały umowę na niewielką część etatu w innym miejscu, niż to, gdzie rzeczywiście pracowały. Były to zatem umowy zawarte wyłącznie w celu ubiegania się o kolejnie zezwolenie na pobyt i nie gwarantowały ochrony praw tych osób:

> *I bardzo mi było przykro. Z tego powodu, że czas leci, a ja nie mam możliwości pracować legalnie. Tylko u tamtej pani Basi na 1/4 etatu byłam zatrudniona. I sama płaciłam składki. Nawet teraz jeszcze ja u pani Basi jestem zatrudniona.* [Wywiad 8]

> *Szukałam od razu legalnej pracy, ale to okazało się oczywiście nie tak łatwo i nie tak szybko. Pracowałam na 1/4 etatu na umowę o pracę. Bo mi w urzędzie powiedzieli, że 2 lata muszę pracować, żeby potem złożyć wniosek. Bo tak było na początku, że jeśli nie będzie Pani 2 lata pracować, to nie damy Pani karty pobytu [kolejnej]. Więc ja już taka przerażona, że trzeba szybko szukać pracy – jakiejkolwiek. I szukałam, ale tak nie chcieli zatrudniać. I jedyne miejsce to był wietnamski bar. Tak to tam, gdzie sprzątałam, to nie chcieli mnie zatrudniać, i płacenie ZUS-u też nie. A tam zatrudnili.* [Wywiad 12]

Z perspektywy cudzoziemców istotna mogła być również uzyskana wraz z legalizacją pobytu większa swoboda wyboru miejsca zatrudnienia, zdobycie nowych uprawnień zawodowych czy uznania kwalifikacji zdobytych jeszcze w kraju pochodzenia. Jednak, poza kilkoma cudzoziemcami, którzy zdobyli nowe uprawnienia i zarabiali na życie w inny sposób niż przed abolicją, osoby badane w większości kontynuowały zatrudnienie w tym samym miejscu. Był to przed wszystkim handel tekstyliami, gastronomia (najczęściej lokale z kuchnią etniczną, takie jak bary z kebabami czy restauracje wietnamskie),

budownictwo i sektor usług opiekuńczych. Osoby z wyższym wykształceniem pracowały w zawodach wymagających kwalifikacji niższych niż posiadane. Kilka osób ukończyło kursy zawodowe, na przykład kurs kosmetyczny, kurs technika farmacji, taksówkarza czy baristy, prowadzone przez organizacje pozarządowe i ośrodki pomocy społecznej. Trzem osobom udało się założyć własne firmy (głównie handlowe, ale także związane z udzielaniem korepetycji czy pracą w charakterze taksówkarza), ale większość cudzoziemców nie myślała o zakładaniu działalności gospodarczej na obecnym etapie. Część z nich nie interesowała się w ogóle taką działalnością. Niektóre osoby orientowały się, na czym polega zakładanie działalności, ale nie posiadały odpowiednich środków finansowych do jej rozpoczęcia. Była również grupa osób, które pracowały w handlu i gastronomii i planowały założenie takiej działalności w przyszłości, po zgromadzeniu odpowiedniej sumy pieniędzy.[21]

Badanie odbyło się w takim czasie, że w pewnym stopniu umożliwiło przyjrzenie się losom osób, które skorzystały z regularyzacji, w zakresie **dalszej legalizacji pobytu**. W 2014 roku 2-letnie zezwolenie na pobyt udzielone w ramach regularyzacji traciło ważność i konieczne było ubieganie się o kolejne. Badanie odbyło się w III i IV kwartale 2014 roku, więc na pytanie, czy cudzoziemcom udało się przedłużyć legalny pobyt w Polsce uzyskaliśmy odpowiedź jedynie w stosunku do tych osób, które w czasie wywiadu wiedziały już, że otrzymały decyzję urzędu. Nie wiadomo natomiast, jakim wynikiem zakończyły się postępowania osób, które dopiero planowały złożyć wniosek o kolejne zezwolenie bądź były w trakcie oczekiwania na jego rozpatrzenie. Czas, w jakim odbyło się badanie, nie pozwalał również na ocenę skuteczności regularyzacji rozumianej jako stosunek liczby kolejnych uzyskanych zezwoleń do liczby wszystkich zezwoleń wydanych w ramach regularyzacji ani w badanej próbie, ani w populacji.

Tak jak wspomniano w części 4.2.4., w chwili przeprowadzania badania, większość osób (78%, 35 osób) posiadała karty pobytu w związku z zezwoleniem na zamieszkanie na czas oznaczony (pobyt czasowy) wydane w ramach regularyzacji na okres 2 lat (38% wszystkich badanych, 17 osób), lub kolejnym, na okres 1-3 lat (40%, 18 osób). Większość osób, które posiadały zezwolenie otrzymane w ramach regularyzacji, właśnie ubiegało się lub zamierzało w najbliższym czasie ubiegać się o kolejne. We wszystkich tych przypadkach **podstawą do ubiegania się o zezwolenie była praca w Polsce**.

W pozostałych przypadkach, cudzoziemców do pobytu w Polsce uprawniało: zezwolenie na pobyt stały, polskie obywatelstwo, status uchodźcy lub trwająca procedura uchodźcza z pierwszego lub kolejnego wniosku. Kilka osób nie uzyskało przedłużenia uprawnień do pobytu w Polsce po wygaśnięciu zezwolenia udzielonego w ramach regularyzacji i nie posiadało żadnego innego tytułu pobytowego. Przyczyną takiej sytuacji we wszystkich tych przypadkach był brak zatrudnienia na umowę o pracę, mimo podjętych prób nawiązania takiego stosunku pracy.

Cudzoziemcy byli z reguły dobrze zorientowani w zakresie wymagań, jakie musieli spełnić, aby uzyskać kolejne zezwolenie na pobyt.

> *Wiem, że nie muszę mieć zameldowana, ale powinnam mieć umowę najmu mieszkania, że powinnam mieć pracę, pracodawcę, że powinnam mieć złożony PIT37 za poprzedni rok, że powinnam mieć stały dochód.* [Wywiad 42]

21 Osoby, które uzyskały zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na podstawie regularyzacji, mogły prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie w formie: spółki komandytowej, spółki komandytowo-akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej, co łączyło się m.in. z koniecznością posiadania kapitału zakładowego.

Jednym z istotnych problemów związanych z uzyskaniem kolejnego zezwolenia na pobyt był fakt, że cudzoziemców obowiązywały przepisy takie, jak osoby wnioskujące o zezwolenie po raz pierwszy, a nie po raz kolejny. W tej sytuacji, w odniesieniu do cudzoziemców starających się o zezwolenie na pobyt ze względu na pracę, należało przeprowadzić **procedurę testu rynku pracy**, czyli uzyskać informację na temat sytuacji na lokalnym rynku pracy, potwierdzającą brak możliwości zatrudnienia na danym stanowisku obywatela Polski lub obywatela Unii Europejskiej. W praktyce oznaczało to konieczność przeprowadzenia, w powiatowym urzędzie pracy, dość skomplikowanych czynności angażujących pracodawcę cudzoziemca, w wyniku których pracodawca otrzymywał opinię starosty, składaną następnie jako załącznik do wniosku cudzoziemca o udzielenie zezwolenia. Cudzoziemcy mieli często problem ze zrozumieniem tej procedury i przeprowadzeniem kolejnych jej etapów:

> *Nie rozumiem przepisów na temat zezwolenia na pracę, ale uważam, że jest niepotrzebna opinia starosty, czy na moim miejscu nie mógłby pracować Polak. Wiadomo przecież, że nie jestem Polakiem i nie pracuję jak Polak…* [Wywiad 2]

> *Jak stałam składać wnioski, to mi powiedzieli, że muszę zrobić ogłoszenie. Ale tam, gdzie pracuję mi powiedzieli, żebym się nie martwiła i że ja będę tam pracować dalej, bo chcą żebym ja tam pracowała. Zrobili takie ogłoszenie, napisali tam wszystko. Poszłam do urzędu pracy (…), podałam to ogłoszenie i zapytałam grzecznie u tej pani, kiedy mogę przyjść po opinię. A ona pyta, po co mi opinia. A ja, że składam na kartę pobytu, żeby dalej tu pracować. A ona pyta, czemu ja myślę, że będę dalej pracowała. Ja na to, że przecież pracuję. A ona mnie mówi, że ja tę pracę dostałam po abolicji i teraz nie będę pracować. A ja się pytam dlaczego. Bo żebym jeszcze niedobrze tam pracowała. A ona mówi, że ja nie jestem Polka, a tam muszą Polki pracować, a nie ja. A ja mówię, że przecież ja tam pracuję. A ona mówi, że już nie będę tam pracowała (…). Byłam załamana. I cały czas musiałam lecieć do swojej pracy legalnej, znowu inne papiery składać, znowu do urzędu pracy, znowu prosić ich, żeby mnie znowu napisali jakieś wnioski inne. Ile to trwało czasu? Tyle ja nerwowałam się, płakałam. Po prostu, och! Było nie do wytrzymania. Ja nie wiem, jak ja to wytrzymałam.* [Wywiad 4]

Większość cudzoziemców z Ukrainy i Armenii podczas pobytu w Polsce nauczyła się **języka polskiego** (samodzielnie lub na kursach) i posługiwała się nim w stopniu co najmniej komunikatywnym. Cudzoziemcy z krajów takich jak Wietnam czy Chiny mówili po polsku dużo gorzej – ich deklarowana znajomość języka ograniczała się z reguły do podstawowych zwrotów związanych z wykonywanym zajęciem, głównie takich, jakie są potrzebne w kontakcie z klientem. Cudzoziemcy z tej grupy, w związku z pracą w wymiarze nieraz kilkunastogodzinnym, mieli również niewiele czasu na podjęcie lub kontynuowanie nauki polskiego.

Większość cudzoziemców, z którymi rozmawiano planowała **długoterminowy (10, 20-letni) lub stały pobyt w Polsce.** Część osób widziała tutaj dla siebie perspektywę rozwoju i chciała w przyszłości sprowadzić do Polski rodzinę:

> *Chcę mieszkać w Polsce i sprowadzić rodzinę. To jest najlepsze, co mógłbym zrobić dla swoich dzieci.* [Wywiad 2]

> *Zdecydowanie chcę mieszkać w Polsce długo lub już na zawsze. Łatwiej byłoby mi, gdybym mógł przywieźć dzieci, ale po długim czasie osiedlenia i to będzie możliwe. Tu mam szansę na rozwój, mniej obawiam się niespodziewanych problemów.* [Wywiad 7]

Inne osoby planowały powrót do kraju pochodzenia na starość. Pewna grupa cudzoziemców rozważała możliwość przeniesienia się do innego kraju europejskiego. Dotyczyło to zwłaszcza osób, których członkowie rodziny mieszkają w innych krajach.

Cudzoziemcy generalnie **pozytywnie oceniali program regularyzacyjny**, wielu z nich wyrażało wdzięczność dla państwa polskiego za taką możliwość:

> *Bardzo dziękuję, że Polska umożliwiła osobom takim jak ja, co nie miały legalnych dokumentów, otrzymania ich w ramach abolicji. Mam nadzieję, że wiele takich akcje będą odbywały się w przyszłości i żeby inni mogli poczuć tę swobodę, co ja i mój mąż.* [Wywiad 45]

Część cudzoziemców uważała, że informacje o regularyzacji powinny być lepiej rozpowszechniane oraz że powinna istnieć możliwość kontaktu z osobami, które wyjaśnią ewentualne wątpliwości:

> *Muszą [abolicje] być zdecydowanie bardziej reklamowane; przydałyby się osoby, które poza urzędami będą pomagać i tłumaczyć, aby odciążyć urzędników.* [Wywiad 41]

> *Ja bym chciała, żeby było tak, że nawet jak się mieszka w Puławach albo w Dęblinie, to można gdzieś pójść, dowiedzieć się, pogadać z kimś, kto wszystko prosto wyjaśni.* [Wywiad 31]

Warunki, na jakich przeprowadzono abolicję, oceniano z reguły pozytywnie. Wśród stawianych cudzoziemcom wymagań najwięcej trudności wiązało się z dokumentacją pobytu w Polsce i koniecznością przedstawienia paszportu. Cudzoziemcy uważali czasem, że przesłanki określające długość wymaganego pobytu powinny być bardziej liberalne albo powinno ich w ogóle nie być. W takim wypadku podstawą do zalegalizowania pobytu powinna być na przykład praca w Polsce, szanowanie polskiego prawa i niekaralność.

> *Myślę, że jeżeli ktoś nie jest kryminalistą i chce się uczyć, i pracować, nie szuka pomocy socjalnej, to już wystarczy.* [Wywiad 3]

> *Powinno się odsyłać z Polski wszystkich przestępców, bez względu na abolicję czy jej brak. Innym zaś powinno się jak najbardziej ułatwiać życie. Nie o to chodzi, żeby pomagać materialnie, każdy powinien na siebie zapracować, ale o to, żeby nie tworzyć problemów formalnych, ponad to, co niezbędne.* [Wywiad 7]

Niektórzy cudzoziemcy, m.in. z Ukrainy oraz Armenii jako warunek skorzystania z regularyzacji wymieniali również znajomość języka polskiego:

> *Do abolicji powinni być wybierani ludzie, którzy są chociaż od roku w Polsce i porozumiewają się po polsku. To, jak mówią po polsku, to jest bardzo ważne, bo żyją wśród Polaków i muszą się nauczyć. To jest szacunek i trzeba go okazać.* [Wywiad 26]

> *Cudzoziemiec powinien być długi czas w Polsce i być z nią kulturowo związany. Nie może być tak, że nie zna polskiego i nie chce go znać.* [Wywiad 1].

Okres 2 lat, na jaki udzielane było zezwolenie na mocy regularyzacji, cudzoziemcy uważali z reguły za wystarczający do tego, żeby znaleźć stabilną pracę i móc na tej podstawie ubiegać się o kolejne zezwolenie, choć część cudzoziemców było zdania, że okres ten powinien być dłuższy:

> *Sądzę, że okres 2 lat, to jest naprawdę dobrze. Bo w ciągu tego czasu można znaleźć pracę i opłacać wszystkie składki.* [Wywiad 45]

> *Im dłuższy czas ważności kart tym lepiej, bo można więcej zaplanować i zrealizować.* [Wywiad 2]

> *Im dłuższy czas zezwolenia, tym lepiej, bo można sobie pozwolić na próby różnych scenariuszy, a ryzyko nie będzie zabójcze. Ale jeśli jest abolicja, to i tak dobrze, nawet jeśli to pół roku, czy 3 miesiące, no ludzie chcą chociaż mieć ten dobry start, by cokolwiek zacząć.* [Wywiad 3]

Cudzoziemcy zwracali uwagę na ograniczone, w stosunku do innych form legalizacji pobytu, **uprawnienia**, jakie uzyskali wraz z zezwoleniem na czas oznaczony w trybie regularyzacji, szczególnie na te, które związane były z zatrudnieniem:

> *Niemożliwe jest, aby przyjezdni mieli takie same prawa jak Polacy. Ale dobrze byłoby, żeby uprościć formalności, które wiążą się z podejmowaniem pracy i podejmowaniem własnej działalności. Tak, jak jest, jest trochę zbyt zawile, ale nie jest bardzo źle.* [Wywiad 7]

> *Byłoby dobrze, gdyby można było zakładać firmę tak jak Polacy – nie spółkę, lecz własną działalność bez dużych opłat. Wtedy można by rozwijać się szybciej i ewentualnie zmieniać pracę, cały czas w ramach własnej działalności. Nie rozumiem przepisów na temat zezwolenia na pracę, ale uważam, że nie jest potrzebna opinia starosty, czy na moim miejscu nie mógłby pracować Polak. Wiadomo przecież, że nie jestem Polakiem i nie pracuję jak Polak.* [Wywiad 2]

> *Wiadomo, cudzoziemcom zawsze trudniej, więc nie należy im bardziej utrudnić pod względem formalności. Teraz można pracować, ale tylko w firmie, która się starała o zezwolenie na pracę, tu jest duża zależność od firmy, daje poczucie dyskomfortu. Nie powinno być zezwolenia na pracę. To komplikuje bardzo życie.* [Wywiad 5]

Cudzoziemcy uważali też, że istnieje **konieczność przeprowadzania podobnych akcji w przyszłości**, ponieważ dla wielu, nadal żyjących w Polsce, nieudokumentowanych migrantów są one jedyną realną możliwością uregulowania pobytu:

> *Tak, [chciałabym], żeby wszystkie osoby, co przyjeżdżają, miały taką możliwość, żeby legalnie pracować i móc załatwiać różne rzeczy, do których niezbędne są dokumenty, aby też dostali taką szansę w życiu jak ja.* [Wywiad 45]

> *Tu dużo jest takich osób, które nie skorzystały z wcześniejszych abolicji i są tutaj nielegalnie.* [Wywiad 43]

Tak, sądzę, że jest potrzebne. Gdy ludzie przyjeżdżają do Polski, oznacza to, że są w trudnej sytuacji, a jak nie mają dokumentów, to dodatkowo muszą się ukrywać, pracować na czarno. I gdy są chorzy, nie mogą skorzystać z publicznej opieki medycznej. Dlatego sądzę, że powinny być podobne akcje jak abolicja, aby pomóc ludziom, żeby żyło im się lepiej. [Wywiad 15]

Cudzoziemcy zwracali uwagę także na korzyści, które zalegalizowanie pobytu cudzoziemców może przynieść polskiemu państwu:

Zdecydowanie powinno się organizować abolicję jak najczęściej – raz do roku? Mało kto wybiera nielegalność, a z tych, którzy w niej tkwią, państwo przecież ma mniejszy pożytek, niż z tych płacących podatki i żyjących normalnie. [Wywiad 7]

Cały czas przyjeżdżają nielegalni i Wietnamczycy też. Bardzo szkoda takich ludzi. Są nastawieni na pracę, nie chcą żadnych pieniędzy od Polski. Jak nie abolicja, to jak mogą wyjść z cienia. Ja miałem szczęście, ale wiele osób trafiło do nieuczciwych pracodawców. Wiele też musiało być deportowanych na koszt Polski. Albo być utrzymywani przez rok w aresztach deportacyjnych. To w ogóle się nie tłumaczy ekonomicznie. Wietnamczycy są chyba lubiani przez Polaków, bo nie sprawiamy problemów. [Wywiad 5]

[Zezwolenie] powinno dać możliwość pracy i nauki takie, jak mają Polacy. Młodych jest mało, Polska może kształcić imigrantów i, na przykład, żądać odpracowania studiów. To się wszystkim opłaci. [Wywiad 3]

Polska przecież praktycznie nie przyjmuje emigrantów, a to źle dla polskiej gospodarki, bo dużo ludzi, Polaków, wyjechało za granicę i dużo jeszcze wyjedzie, a zostaną sami starzy ludzie. Dlatego Polska powinna bardziej się otworzyć na pracowników z innych krajów. [Wywiad 27]

(…) uważam, że przyjmowanie imigrantów to bardzo dobra rzecz (…). A cudzoziemcy przynoszą coś odmiennego, innego. Każdy kraj, który przyjmuje cudzoziemców rozwija się. [Wywiad 9]

4.5. Wnioski i rekomendacje

W wyniku przeprowadzenia w 2012 r. programu regularyzacyjnego około 4650 cudzoziemców,[22] mieszkających dotychczas w Polsce w sposób nieudokumentowany, otrzymało prawo do legalnego pobytu. Przeprowadzone, w ramach niniejszego badania, wywiady umożliwiły lepsze poznanie doświadczeń kilkudziesięciu osób reprezentujących tę grupę i zwrócenie uwagi na pewne zjawiska i problemy, które dotyczyły sytuacji tych cudzoziemców przed rozpoczęciem, w trakcie oraz po zakończeniu procedury abolicyjnej.

Znaczną grupę osób, które otrzymały zezwolenie na pobyt, w ramach regularyzacji, stanowią cudzoziemcy, którzy przyjechali do Polski w celu poprawienia swojej sytuacji ekonomicznej. Losy tych

22 Zob. przypis 1.

osób były do siebie podobne – w przypadku Wietnamczyków historia migracji do Polski wiązała się najczęściej z nielegalnym przekroczeniem granicy, a następnie wieloletnim funkcjonowaniem w obrębie własnej społeczności, w ekonomicznej szarej strefie, gdzie nielegalnie świadczyli pracę w handlu towarami lub gastronomii. Cudzoziemcy z Ukrainy w momencie przyjazdu posiadali najczęściej wizę, która następnie traciła ważność. Kobiety z tej grupy najczęściej podejmowały pracę jako opiekunki osób starszych, opiekunki do dzieci i pomoce domowe, zaś mężczyźni pracowali w budownictwie. Cudzoziemcy z obu powyższych grup często wspierali finansowo bliskich pozostawionych w kraju pochodzenia. Wśród cudzoziemców z Armenii znajdowały się zarówno osoby przybyłe do Polski niedawno oraz te, które mieszkały tutaj z rodzinami od początku lat 90. Pozostałą, zróżnicowaną ze względu na pochodzenie grupę cudzoziemców, stanowiły osoby o różnych historiach migracyjnych, w stosunku do których trudno wyróżnić wspólne wzorce dotyczące pobytu w Polsce.

W relacjach cudzoziemców, opisujących okres pobytu bez ważnych dokumentów pobytowych w Polsce, pojawiały się często wątki związane z wykorzystywaniem i nadużywaniem ich praw przez pracodawców. Brak uregulowanego statusu prawnego uniemożliwiał tym osobom zwrócenie się do odpowiednich instytucji w celu otrzymania wsparcia. Z kolei ich trudna sytuacja materialna pozwalała przypuszczać, że cudzoziemcy ci nigdy nie zdecydowaliby się na dobrowolne opuszczenie Polski. Mogłoby się to też wiązać w ich przypadku z zakazem powrotu do Polski przez jakiś okres, a to z kolei – z niemożnością kontynuowania pracy w Polsce i uzyskiwania dochodu stanowiącego też źródło wsparcia rodzin w krajach pochodzenia.

Wśród beneficjentów regularyzacji była również szczególna grupa osób od wielu lat przebywających w Polsce, dla których stanowiła ona obecnie jedyny ośrodek życia zawodowego, rodzinnego i społecznego. Długoletni pobyt poza granicami kraju pochodzenia sprawił, że ewentualne zobowiązanie tych cudzoziemców do powrotu do kraju pochodzenia stwarzałoby ryzyko naruszenia ich podstawowych praw (m.in. prawo do życia rodzinnego) i byłoby działaniem nieuzasadnionym. Legalizacja pobytu cudzoziemców o nieudokumentowanym statusie dała im możliwość „stania się widocznymi" dla państwa i społeczeństwa poprzez potwierdzenia własnego istnienia w wymiarze nie tylko prawnym, ale również społecznym. Mając na uwadze wszystko powyższe wydaje się, że regularyzacja, jako powtarzalne działanie polskich władz umożliwiające legalizację pobytu grupom cudzoziemców silnie związanych z Polską pod różnymi względami, posiada uzasadnienie o charakterze humanitarnym.

Istotne wydaje się również uzasadnienie ekonomiczne. Wielu cudzoziemców, którzy skorzystali z regularyzacji, stanowiło niezbędną, choć niewidzialną siłę roboczą – widać to wyraźnie m.in. w przypadku osób zatrudnianych jako opiekunki do osób starszych. Proces starzenia się społeczeństwa oraz inne zjawiska demograficzne i społeczne powodują, że popyt na tego typu usługi opiekuńcze będzie coraz większy. Z kolei doświadczenia innych krajów europejskich każą przypuszczać, że sektor usług opiekuńczych stanie się w sposób naturalny miejscem, gdzie zatrudnienia poszukiwać będą migranci o nieudokumentowanym statusie, wypełniając niezagospodarowaną i powiększającą się niszę.[23] Należałoby zatem zastanowić się nie tylko nad powtarzalnymi programami regularyzacji pobytu, które mogłyby takie osoby obejmować, ale także nad dodatkowymi dedykowanymi im ułatwieniami, tj. zwolnieniem z wymogu uzyskiwania zezwolenia na pracę przy wszystkich formach zatrudnienia. Jest to uzasadnione tym bardziej, że obecnie pracodawcy niechętnie podpisują umowy o pracę zarówno z cudzoziemcami, jak i obywatelami polskimi.

23 Na przykład: M. Ambrosini, 'Surviving underground: irregular migrants, Italian families, invisible welfare', *International Journal Of Social Welfare,* Vol. 21, pp. 361–371, 2011.

Parę uwag należy poświęcić również kampanii informacyjnej. Naturalne jest, że cudzoziemcy przekazują sobie nawzajem istotne informacje, także takie, jak ta o ogłoszeniu regularyzacji. Jednak, jak pokazało przeprowadzone badanie, są to często informacje nieprecyzyjne lub nawet nieprawdziwe, a konsekwencje takiego błędnego przekazu mogą być poważne. W tym kontekście wydaje się, że byłoby wskazane, aby poza organizacją spotkań w swoich siedzibach urzędy czy organizacje pozarządowe prowadziły intensywniejszą działalność informacyjną (na przykład w formie punktów informacyjnych) także w miejscach, gdzie mieszka lub pracuje wielu cudzoziemców, takich jak na przykład Wólka Kosowska czy targowisko przy ulicy Bakalarskiej w Warszawie. Z rozmów z cudzoziemcami wynika, że wielu z nich, pracując po kilkanaście godzin na dobę, miało ograniczone możliwości dojechania do Warszawy, gdzie swoje siedziby mają organizacje pozarządowe. Szeroko dostępna profesjonalna informacja prawna udzielana przez osoby posługujące się językami używanymi przez pracujących w Wólce Kosowskiej cudzoziemców, tj. wietnamskim czy chińskim, mogłaby zwiększyć świadomość prawną cudzoziemców i ich wiedzę w zakresie m.in. rzeczywistych kosztów procedur czy miejsc, gdzie mogą uzyskać bezpłatną poradę prawną. Działalność komercyjnych biur prawnych nie jest co do zasady rzeczą złą, natomiast brak podstawowej wiedzy prawnej o skutkach udzielenia pełnomocnictwa[24] może prowadzić do sytuacji, w której cudzoziemcy stają się łatwo ofiarami nadużyć.

24 Związanych m.in. z faktem, że pełnomocnik staje się wtedy jedyną osobą otrzymującą korespondencję urzędową w sprawie cudzoziemca.

5.

MACIEJ FAGASIŃSKI

Działania informacyjne dotyczące programu regularyzacyjnego 2012

5

Działania informacyjne dotyczące programu regularyzacyjnego 2012

5.1. Wstęp i metodologia badania

Powodzenie programu regularyzacyjnego zależne jest w dużej mierze od stworzenia odpowiednich kanałów komunikacji i przekazywania informacji cudzoziemcom o nieuregulowanym statusie. Trudność w prowadzeniu takiego rodzaju kampanii polega przede wszystkim na specyficznej sytuacji i funkcjonowaniu tej grupy osób. Dodatkowo ważną rolę odgrywa język, pochodzenie i kultura cudzoziemców.

Celem każdej kampanii informacyjnej jest dotarcie do strategicznej grupy docelowej, aby skłonić ją do odpowiedniego zachowania lub myślenia.[1] Przed rozpoczęciem jakichkolwiek działań należy dokonać analizy sytuacji, określić zakładane cele, a następnie grupę docelową. Na tej podstawie można stworzyć najbardziej pasującą strategię komunikacyjną, która wpłynie na zmianę zachowań lub myślenia. Potem trzeba dobrać odpowiednie narzędzia. W przypadku prowadzenia kampanii dotyczącej programu regularyzacyjnego powinno założyć się istnienie dwóch głównych grup docelowych. Grupą bezpośrednią są cudzoziemcy, grupą pośrednią – szeroko pojęte społeczeństwo przyjmujące, które dodatkowo obejmuje szereg podgrup. Każda z nich ma swoją specyfikę oraz wymaga innego, dostosowanego do niej przekazu. W skutecznej kampanii informacyjnej brane są pod uwagę wszystkie powyższe czynniki, aby cele określone dla każdej grupy docelowej zostały osiągnięte.

Dotarcie z komunikatem, do każdej z dwóch grup docelowych, kampanii związanej z programem regularyzacyjnym powinno opierać się na dwóch różnych strategiach. Wynika to przede wszystkim z różnej sytuacji tych odbiorców, odmiennego funkcjonowania w życiu codziennym, innej kulturze, sposobie bycia i zachowania oraz w dużej mierze różnej znajomości języka. Cudzoziemcy, którzy przebywają w Polsce bez uregulowanego statusu prawnego, w większości ograniczają do niezbędnego minimum lub wręcz unikają kontaktu ze światem zewnętrznym. Wiąże się to z obawą przed zatrzymaniem przez policję czy straż graniczną, a w konsekwencji wydaleniem do kraju pochodzenia. Osoby te nie korzystają z pomocy społecznej, bezpłatnej opieki medycznej (lub w ogóle nie chodzą do lekarza), nie mówiąc o kontakcie z wszelkiego rodzaju urzędami czy organami państwowymi. Ponadto większość cudzoziemców z tej grupy pracuje, często nawet po 10 lub 12 godzin dziennie. Zatem ich życie ogranicza się zazwyczaj do dwóch miejsc: pracy oraz domu. To z kolei może wpływać na rodzaj i charakter sieci społecznych, w których funkcjonują oraz znajomość języka polskiego i integrację ze społeczeństwem przyjmującym.

1 M. Wróbel, *Planowanie działań komunikacyjnych*, [w:] B. Janiszewska (red.), *Sztuka public relations. Z doświadczenia polskich praktyków,* Warszawa 2006, s. 13.

Efektywne przekazanie informacji tej grupie, o możliwości wzięcia udziału w programie regularyzacyjnym, staje się nie lada wyzwaniem. Dlatego też niniejszy rozdział ma przede wszystkim ocenić strategię oraz zastosowane narzędzi, podczas prowadzonej kampanii informacyjnej, oraz sprawdzić, czy wdrażane działania mogły odnieść zakładane cele.

W ramach tego rozdziału przeanalizowano przede wszystkim kampanię prowadzoną przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (UdSC) oraz narzędzia, które wypracowano. Oparto się głównie na treści raportu z działań podejmowanych przez UdSC oraz rozmowach z pracownikami Urzędu. Ponadto ankieta skierowana do wszystkich urzędów wojewódzkich w kraju, zawierająca pytania otwarte, pozwoliła na zgromadzenie informacji na temat działań podejmowanych przez te instytucje (wszystkie urzędy przesłały swoje odpowiedzi). Przeprowadzono także analizę działań i wywiady z przedstawicielami Fundacji Polskie Forum Migracyjne oraz Fundacji Ocalenie, dwóch organizacji pozarządowych zaangażowanych bezpośrednio w realizację działań w ramach kampanii prowadzonej przez UdSC.

Druga część tego rozdziału obejmuje analizę doniesień medialnych na temat programu regularyzacyjnego 2012, które pojawiały się w telewizji, radio, prasie i internecie od sierpnia 2011 roku do sierpnia 2012 roku. Przegląd mediów przygotowano w oparciu o sześć haseł: „nielegalny migrant", „legalizacja pobytu", „abolicja dla cudzoziemców", „zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony", „zalegalizowanie pobytu w ramach abolicji" oraz „wniosek o abolicję". W przygotowanym zestawieniu materiałów znalazło się ponad 2 600 doniesień medialnych. Analizie poddano 298 artykułów prasowych i 1 647 internetowych, 448 audycji radiowych i 244 programów telewizyjnych, które wiązały się z tematem dotyczącym programu regularyzacyjnego 2012. Dodatkowo wzięto pod uwagę media, głównie internetowe, pojawiające się w Polsce w języku wietnamskim i ukraińskim.

5.2. Instytucje i podmioty zaangażowane w działania związane z programem regularyzacyjnym 2012

W działania związane z realizacją zadań dotyczących programu regularyzacyjnego 2012 zaangażowane były zarówno instytucje centralne i regionalne, jak i organizacje międzynarodowe i pozarządowe. Główną kampanię informacyjną prowadził, i w założeniu koordynował, Urząd do Spraw Cudzoziemców. Instytucja ta była odpowiedzialna za wypracowanie wszystkich narzędzi i kanałów komunikacji na poziomie krajowym, tj. przygotowała i wydrukowała materiały informacyjne dla cudzoziemców, kontaktowała się z urzędami wojewódzkimi, w celu wyjaśniania przepisów ustawy o zalegalizowaniu pobytu, oraz zarządzała przekazem informacji do społeczeństwa przyjmującego.

Urzędy wojewódzkie, będąc odpowiedzialne za prowadzenie postępowań w kwestii udzielania zezwolenia w ramach programu regularyzacyjnego, angażowały się w prowadzenie kampanii na poziomie regionalnym. Ich wkład był jednak różny, a całość działań realizowanych lokalnie nie była koordynowana przez UdSC. W niektórych województwach informacje na temat programu regularyzacyjnego rozpowszechniano również poprzez urzędy miast i gmin,[2] ośrodki pomocy społecznej, szkoły czy noclegownie dla osób bezdomnych.

2 Na przykład w Wojewódzkim Urzędzie Mazowieckim odbyło się spotkanie dla gmin z Mazowsza (informacja dostępna na stronie internetowej Urzędu: http://www.mazowieckie.pl/pl/aktualnosci/komunikaty/9677,Abolicja-dla-cudzoziemcow-spotkania-informacyjne-dla-gmin.html [strona z dnia 30.01.2015]). Z kolei Urząd Wojewódzki w Krakowie organizował spotkania z władzami Nowego Targu (pismo Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 19 września 2014 roku, sygn. WSC.II.6159.202.2014).

Wkład organizacji międzynarodowych, tj. IOM i UNHCR, ograniczył się w większości do pomocy finansowej i wsparcia kampanii w rozmowach z potencjalnymi usługodawcami (np. prasą czy telewizją). Dodatkowo IOM rozpowszechniał informację na temat programu regularyzacyjnego wśród swoich beneficjentów.[3]

Kolejną grupą podmiotów zaangażowanych w promocję i przekazywanie informacji, dotyczących programu regularyzacyjnego 2012, były organizacje pozarządowe. Ich działania zależne były przede wszystkim od zasięgu i profilu organizacji, ale także od aktualnie realizowanych projektów i możliwości finansowych. Na zlecenie UdSC Fundacja Polskie Forum Migracyjne oraz Fundacja Ocalenie zajęły się dystrybucją materiałów promocyjnych wśród cudzoziemców oraz organizacją i przeprowadzeniem szkoleń spotkań informacyjnych, głównie dla osób, które były objęte procedurą o nadanie statusu uchodźcy. Inne organizacje skupiły się na pomocy prawnej dla osób składających wnioski w ramach programu regularyzacyjnego i dystrybucji materiałów opracowanych przez UdSC czy Polską Akcję Humanitarną. Fundacja Rozwoju Oprócz Granic przygotowała tłumaczenie ustawy regularyzacyjnej na język ukraiński oraz organizowała spotkania informacyjne dla Ukraińców. Wreszcie Polska Akcja Humanitarna zleciła przygotowanie raportu ze wstępnego przebiegu realizacji programu regularyzacyjnego.[4]

W kampanię informacyjną zaangażowane były także kościoły i związki wyznaniowe, które przekazywały informację o programie regularyzacyjnym wiernym podczas mszy, spotkań czy modlitw. Założono, że ten przekaz ma dotrzeć zarówno do obywateli polskich, jak i cudzoziemców. Wsparcia kampanii udzielił Kościół Katolicki, Prawosławny i Ewangelicki oraz inne związki religijne.

Nie bez znaczenia, podczas realizowanej kampanii, było wsparcie udzielone przez Kancelarię Prezydenta RP oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Instytucje te miały przede wszystkim walny udział w stworzeniu programu regularyzacyjnego,[5] jednak na późniejszym etapie prowadziły również działania monitoringowe. W szczególności do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich można było zgłaszać problemy związane ze stosowaniem ustawy regularyzacyjnej. Taką możliwość mieli, oprócz obywateli polskich, również cudzoziemcy. Ponadto sprawy związane z programem regularyzacyjnym, w tym kwestie dotyczące kampanii informacyjnej, dyskutowano podczas posiedzeń Komisji Ekspertów ds. Migracji organizowanych przez RPO.

5.3. Kampanie informacyjne dotyczące programu regularyzacyjnego 2012

Główną instytucją, która prowadziła kampanię informacyjną, dotyczącą programu regularyzacyjnego 2012, był Urząd do Spraw Cudzoziemców. We wrześniu 2011 roku w Urzędzie powołano specjalny, wewnętrzny zespół, którego zadaniem było przygotowanie kampanii i jej koordynacja. Członkowie zespołu byli odpowiedzialni za współpracę ze wszystkimi partnerami zewnętrznymi.[6]

3 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii informacyjnej dotyczącej abolicji dla cudzoziemców (od 01.09.2011 r. do 02.07.2012 r.),* lipiec 2012, s. 5.

4 Raport dostępny jest na stronie: http://www.pah.org.pl/nasze-dzialania/360/4544/abolicja_z_perspektywy_urzednikow_raport [strona z dnia 30.01.2015].

5 Więcej zobacz rozdział 2.

6 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 2.

Urząd do Spraw Cudzoziemców zakładał osiągnięcie dwóch celów. Po pierwsze, chciał przekazywać spójną informację, na temat programu regularyzacyjnego i przepisów ustawy regularyzacyjnej, zarówno urzędom wojewódzkim, zaangażowanym instytucjom, jak i samym cudzoziemcom. Po drugie – budować pozytywny odbiór programu regularyzacyjnego w polskim społeczeństwie.[7] Zidentyfikowano dwie główne grupy docelowe, mające bezpośrednie i pośrednie znaczenie dla osiągnięcia celów kampanii. Chodziło tutaj przede wszystkim o cudzoziemców i społeczeństwo przyjmujące. Jednak nie przeprowadzono badań, które pozwoliłby na wstępne rozpoznanie tych grup. W oparciu o takie informacje przekaz kampanii mógłby zostać zawężony do bardziej określonych odbiorców. Dla urzędów wojewódzkich, należało wypracować oddzielną strategię wzbogaconą o zasady komunikacji wewnętrznej. Dodatkowo specjalne działania należało prowadzić wobec organizacji pozarządowych. Ponadto urzędy wojewódzkie, jak i podmioty zajmujące się sprawami migrantów powinny odgrywać rolę partnerów, którzy wraz z UdSC wprowadzają kampanię informacyjną.

W opracowanej strategii zabrakło jednak rozróżnienia kanałów i narzędzi komunikacji, które pozwoliłby na jak najlepsze dotarcie do cudzoziemców i społeczeństwa przyjmującego. Wynikało to przede wszystkim z tego, że nie wzięto pod uwagę specyfiki i potrzeb każdej z tych grup. Ponadto zrealizowanie tak ambitnego celu, jakim było przekazanie informacji na temat programu regularyzacyjnego, zarówno cudzoziemcom, jak i społeczeństwu przyjmującemu, nie mogło być wykonane bez odpowiednich środków. Ustawodawca założył, że wszystkie działania dotyczące programu regularyzacyjnego nie powinny pociągać za sobą jakichkolwiek kosztów.[8] Trudno jednak wyobrazić sobie realizację kampanii informacyjnej bez jakichkolwiek środków finansowych, dlatego w ramach własnego budżetu oraz przy wsparciu ze strony UNHCR, Urząd do Spraw Cudzoziemców zdołał wygospodarować środki w wysokości 155 000 zł.[9]

Jak zostało powiedziane wcześniej, prowadzona kampania miała umożliwić dotarcie z informacją o programie regularyzacyjnym do szerokiej grupy cudzoziemców, zwiększyć świadomość na jego temat oraz wpłynąć pozytywnie na odbiór programu przez społeczeństwo przyjmujące. Biorąc pod uwagę podstawowe trudności, jakimi były ograniczenia finansowe i czasowe, należało, zdaniem HFPC, wybrać jedynie kilka narzędzi komunikacji, dobierając je w taki sposób, by pozwoliły na bezpośrednie dotarcie z informacją do jak największej grupy cudzoziemców potencjalnie zainteresowanych uczestnictwem w programie regularyzacyjnym. Tymczasem UdSC zdecydował się wprowadzić spektrum różnych narzędzi (których jednocześnie nie przydzielono do głównych grup odbiorców). Były to:

- materiały informacyjne takie jak pouczenie dla osób ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie abolicji oraz informacja o obowiązkach i prawach zawiązanych z uzyskaniem zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie abolicji[10]
- ulotki w czterech językach (polskim, angielskim, rosyjskim oraz wietnamskim) w nakładzie 100 000 egzemplarzy
- plakaty w różnym formacie (w tym wielkoformatowe) w nakładzie 10 000 egzemplarzy

7 Ibid.

8 W uzasadnieniu do projektu ustawy regularyzacyjnej stwierdza się, że wprowadzenie programu regularyzacyjnego nie będzie powodować kosztów dla budżetu państwa. Zobacz druk sejmowy nr 4394 z 30 czerwca 2011 roku.

9 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 17.

10 Pouczenie dla osób ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie abolicji przetłumaczono na 15 języków: angielski, arabski, białoruski, chiński, francuski, hindi, hiszpański, mongolski, ormiański, rosyjski, turecki, ukraiński, wietnamski, gruziński oraz czeczeński. Dokument był również dostępny w języku polskim.

- strona internetowa (www.abolicja.gov.pl), która działała do końca października 2012 roku. Strona była dostępna po polsku oraz, częściowo, po rosyjsku, wietnamsku, ormiańsku i angielsku. Najwięcej wejść na stronę odnotowano w styczniu 2012 roku, a do lipca średnio w miesiącu było ich ponad 500.[11] Łącznie ponad 30 800 unikalnych użytkowników odwiedziło tę stronę[12]
- infolinia dla osób chcących zadać pytanie dotyczące programu regularyzacyjnego. Została uruchomiona w październiku 2011 roku i zakończyła działalność 2 lipca 2012 roku. Telefon był czynny od poniedziałku do piątku w godzinach od 8 do 16 lub od 15 do 20. Łącznie odnotowano około 2 600 połączeń, najwięcej w styczniu, bo ponad 700[13]
- profil programu regularyzacyjnego na portalu Facebook, uruchomiony w styczniu 2012 roku
- spoty telewizyjne emitowane w telewizji regionalnej i ogólnopolskiej. Każdy z nich trwał 30 sekund. Umieszczono w nich plansze z tłumaczeniem na język angielski, rosyjski i wietnamski
- spot radiowy emitowany w Polskim Radiu i jego ośrodkach regionalnych oraz rozgłośniach komercyjnych. Trwał 30 sekund i był w całości w języku polskim
- ogłoszenie w dzienniku ogólnopolskim – Gazecie Wyborczej – opublikowane w 2011 roku[14]
- spotkania i szkolenia dla pracowników urzędów wojewódzkich oraz materiały informacyjne dla osób prowadzących postępowania w sprawach cudzoziemskich
- konferencje prasowe organizowane dla mediów lokalnych w każdym województwie
- spotkania z organizacjami pozarządowymi i międzynarodowymi zajmującymi się sprawami migrantów
- spotkania dla osób, które przebywały w ośrodkach dla cudzoziemców i ubiegały się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce.

W ramach kampanii prowadzonej przez UdSC wyprodukowano ulotki, które następnie przekazano do urzędów wojewódzkich oraz wybranych organizacji międzynarodowych i pozarządowych. Były one również dostępne w ośrodkach dla cudzoziemców i siedzibie UdSC w Warszawie.[15] Ulotkę przygotowano jedynie w czterech językach: polskim, angielskim, rosyjskim oraz wietnamskim. O ile językiem angielskim posługiwała się znaczna liczba osób pochodzących z Bangladeszu, Indii, Pakistanu czy krajów afrykańskich, a wietnamskim mówiła największa grupa cudzoziemców, która złożyła wnioski w ramach programu regularyzacyjnego, o tyle zabrakło informacji w języku ukraińskim. To właśnie Ukraińcy byli drugą najliczniejszą grupą składającą wnioski, a większość z tych osób pochodziła z regionów zachodniej Ukrainy, gdzie język rosyjski nie jest dominujący. Wydaje się, że uzasadnieniem wyboru języka rosyjskiego miało być dotarcie zarówno do Ukraińców, Gruzinów, jak i Rosjan.

11 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 12.
12 Ibid., s. 13.
13 Ibid.
14 Ibid., s. 17. Ogłoszenie kierowane było do cudzoziemców. Zachęcało do uczestnictwa w programie regularyzacyjnym (zawierało hasło: *Wykorzystaj szansę i zalegalizuj swój pobyt*). Jednak opublikowane zostało wyłącznie w języku polskim. Ogłoszenia umieszczane w dziennikach ogólnopolskich kierowane powinny być przede wszystkim do społeczeństwa przyjmującego w ramach prowadzonych działań zwiększających świadomość na temat nieudokumentowanej migracji i sytuacji cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce bez wymaganych zezwoleń.
15 Ibid., s. 9.

Jednak biorąc pod uwagę fakt, że to ci pierwsi stanowili główną grupę docelową kampanii, przekazywana informacja powinna była być dostępna w ich języku ojczystym, którym jest język ukraiński.[16]

Na zlecenie UdSC organizacją odpowiedzialną za dostarczenie ulotek, bezpośrednio cudzoziemcom potencjalnie zainteresowanym programem regularyzacyjnym, była Fundacja Polskie Forum Migracyjne. Ta z kolei przy współpracy z organizacjami lokalnymi i osobami prywatnymi przekazywała ulotki w miejsca docelowe, głównie do lokali gastronomicznych, usługowych i handlowych, targowisk, szkół czy domów modlitw. Materiały przekazano również do organizacji pozarządowych i placówek wsparcia (domy opieki społecznej, miejskie/gminne ośrodki pomocy społecznej czy noclegownie). Łącznie było to 300 różnych miejsc w 16 miastach w Polsce.[17]

W ramach kampanii przygotowano plakaty informacyjne, które umieszczono głównie w środkach komunikacji publicznej w Warszawie, Lublinie, Katowicach i Sosnowcu oraz w Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście. Ponadto plakaty zawisły w pociągach PKP Intercity i Kolejach Mazowieckich oraz w rejonach dworców kolejowych w Warszawie, Poznaniu, Gdańsku, Katowicach i Krakowie.[18] Takie działania zdecydowanie pozwalały na przekazanie komunikatu tym cudzoziemcom, którzy korzystają ze środków komunikacji zbiorowej.

Należy jednak wziąć pod uwagę to, że plakat jest specyficznym nośnikiem informacji, a adresat ma z nim do czynienia zazwyczaj przelotnie. Zatem informacja tam zawarta musi być prosta, aby mogła być dobrze zapamiętana.[19] Niezależnie od przeznaczenia plakat, informujący i promujący program regularyzacyjny, powinien ograniczyć się do trzech elementów: hasła kampanii, danych adresowych (głównie numer telefonu i strona internetowa) oraz logotypu lub obrazu. Przeładowanie treścią (jak to miało miejsce na plakatach umieszczanych np. w środkach komunikacji miejskiej) i wymienianie przesłanek do wydania zezwolenia na pobyt, w ramach prowadzonego programu regularyzacyjnego, nie mogło odnieść zakładanych efektów, biorąc pod uwagę to, w jakiej sytuacji dana osoba styka się z plakatem. Ponadto powinny one prezentować treści wyłącznie w jednym, wybranym języku, w przeciwieństwie do plakatów wyprodukowanych przez UdSC, gdzie informację przedstawiano w dwóch językach.

Warto tutaj wspomnieć, że w tym samym czasie kampanię informacyjną, na inny temat, prowadził IOM. W komunikacji miejskiej oraz w środkach masowego przekazu (m.in. metro w Warszawie i ogólnopolskie kanały telewizyjne) pojawiły się plakaty i spoty informujące o możliwości dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia. Wydaje się, ze obie kampanie mogły być ze sobą utożsamiane, a sami cudzoziemcy, a nawet osoby na co dzień zajmujące się migracją nie były w stanie wskazać czy informacja, z którą się zetknęli w tamtym okresie czasu dotyczyła kampanii o programie regularyzacyjnym czy programie dobrowolnych powrotów.

Umieszczanie informacji w miejscach, w których przebywają lub gromadzą się cudzoziemcy, poprzez rozwieszanie plakatów, a jeszcze bardziej rozdawanie ulotek, powinno stanowić główny kanał przekazywania informacji na temat programu regularyzacyjnego. Takie podejście pozwala na dotarcie

16 Informacje zawarte na stronie internetowej, jak i tłumaczenie ustawy o zalegalizowaniu pobytu cudzoziemców również nie były tłumaczone na język ukraiński. Wersja ukraińska aktu prawnego została przygotowana dopiero przez Fundację Rozwoju Oprócz Granic, niezależnie od prowadzonej przez UdSC kampanii.

17 PFM, *Raport z realizacji umowy zlecenia z dnia 12 grudnia 2011 r. (rozszerzony). Akcja informacyjna o abolicji*, styczeń 2012 r.

18 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 9.

19 Więcej zob. K. Wojcik, *Public Relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, wydanie V, Warszawa 2013, ss. 658-661.

z bezpośrednim przekazem do konkretnej grupy docelowej, mającej określony charakter i specyficzne zachowanie. Cudzoziemcy o nieuregulowanym statusie prawnym nie funkcjonują jak większość społeczeństwa. Nie poruszają się swobodnie po danym mieście, ograniczają swoje kontakty z otoczeniem do minimum oraz zazwyczaj spędzają czas w wąskim otoczeniu.

Wraz z dystrybucją ulotek należy też organizować spotkania dla potencjalnie zainteresowanych cudzoziemców w miejscach, w których migranci czują się względnie bezpiecznie, tj. w miejscu pracy, świątyni lub lokalu gastronomicznym, siedzibie organizacji pozarządowej lub innej instytucji. Najlepiej, aby spotkania prowadzone były przez podmiot zewnętrzny np. organizację pozarządową. Pozwoliłoby to na wyjaśnienie, czym jest program regularyzacyjny i jakie kategorie cudzoziemców mogą w nim uczestniczyć, jakiego rodzaju przesłanki należy spełnić oraz jakie prawa nabywa osoba, która złożyła wniosek. W ramach prowadzonej kampanii postąpiono zupełnie odwrotnie. Przede wszystkim spotkania organizowano w siedzibach urzędów wojewódzkich i brali w nich udział przedstawiciele organów państwowych. Mogło to zniechęcić znaczną liczbę cudzoziemców do uczestnictwa.[20]

Co prawda, na zlecenie UdSC Fundacja Ocalenie przeprowadziła łącznie 16 spotkań informacyjnych, dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców czy pobierających świadczenia pieniężne,[21] jednak adresowane były one wyłącznie do ograniczonej grupy, tj. osób ubiegających się o nadanie statusy uchodźcy w Polsce. Podobne spotkania należało przeprowadzić również dla innych grup cudzoziemców.

Informację na temat programu regularyzacyjnego umieszczono na łącznie 155 wielkopowierzchniowych nośnikach reklamy, które pojawiły sie w 28 miejscach w Polsce.[22] Plakaty eksponowano tylko dwa tygodnie zazwyczaj w centrach dużych miast. Ich główny przekaz kierowany był do społeczeństwa przyjmującego oraz, jeżeli było to możliwe, do migrantów.[23] Nie przyjęto jednak kryteriów i klucza,[24] który pozwoliłyby na dotarcie z informacją zawartą na plakatach do cudzoziemców w miejscach, w których najczęściej przebywają (np. w pobliżu centrów handlowych czy targowisk). Jednocześnie, bilbordy pojawiły się w środku trwania kampanii, tj. od 1 do 15 kwietnia 2012 r. Zatem pytanie związane jest również z tym, czy koszty w wysokości 70 000 zł,[25] co stanowiło przeszło połowę budżetu kampanii, przeznaczone na to działanie pozwoliły na osiągnięcie zakładanych celów.

Ponadto, to co eksponowano na bilbordach, tj. kadr ze spotu „Niewidzialni" wraz z napisami o programie regularyzacyjnym w czterech językach, nie był najlepszym narzędziem komunikacji z cudzoziemcami ani ze społeczeństwem przyjmującym. Przede wszystkim nie wiadomo, do której z tych grup kierowano przekaz. Po drugie, informacje zawarte w językach innych niż polski nie były wystarczająco widoczne.

W ramach prowadzonej kampanii przygotowano i emitowano w telewizji spot pt. „Niewidzialni". Grupą docelową tego przekazu mieli być cudzoziemcy oraz obywatele polscy. Spoty zostały wyemitowane za darmo, w ramach bloków reklamowych, przez regionalne ośrodki Telewizji Polskiej w Rzeszowie,

20 Powodem może być obawa przed potencjalnymi konsekwencjami pojawienia się w siedzibie instytucji państwowej. Cudzoziemiec może obawiać się zatrzymania i w konsekwencji wydalenia do kraju pochodzenia.

21 Spotkania odbyły się we wszystkich ośrodkach na przełomie listopada i grudnia 2011 roku. UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 7.

22 Ibid., s. 10.

23 Rozmowa z Ewą Piechotą, rzeczniczką prasową Urzędu do Spraw Cudzoziemców, luty 2015.

24 Analizowano ilość kart pobytu wydawanych przez poszczególnych wojewodów tak, aby móc umieścić bilbordy tam, gdzie przebywa największa liczba cudzoziemców. Przyjęcie takiego kryterium nie ma jednak większego zastosowania podczas prowadzenia kampanii, która adresowana jest do społeczeństwa przyjmującego. Należało zatem ustalić inne kryterium umieszczania bilbordów z przekazem kierowanym do tego odbiorcy.

25 *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 17.

Opolu, Katowicach i Białymstoku, w TVP oraz nielicznych telewizjach komercyjnych.[26] Emisja w kanałach telewizyjnych, innych niż TVP, wiązałaby się z wysokimi kosztami, zatem UdSC postanowił ograniczyć się jedynie do tych stacji, które nie pobierały za tę usługę opłat.[27]

Celem kampanii spotowej miało być zachęcenie cudzoziemców „do skorzystania z akcji abolicyjnej, wskazanie, gdzie mogą znaleźć informacje na ten temat oraz zwiększenie świadomości społecznej w tym zakresie".[28] W sumie kampania opierała się na trzech spotach emitowanych równocześnie w telewizji. W każdym z nich pojawiają się trzej bohaterowie: mężczyźni o azjatyckich rysach twarzy, pracujący w restauracji, kobieta z dzieckiem oraz osoby zbierające jabłka w sadzie. Każdy spot opiera się na tym samym przekazie: każda z osób, przerażona, znika w momencie, gdy zbliża się do nich kamera, w zamyśle widz. Akcji towarzyszy dramatyczna muzyka. Na koniec każdego spotu umieszczono tablice informacyjne. Pierwsza – zawiera wzmiankę o liczbie cudzoziemców przebywających w Polsce. Następna – podaje, że część z nich chciałaby pozostać niewidzialna z powodu „nielegalnego pobytu", a na ostatniej – pojawia się logo i hasło kampanii oraz adres strony internetowej. Tekst przetłumaczono na język angielski, wietnamski oraz rosyjski.

Przekaz spotów nie jest jednak zrozumiały. Ich tytuł – „Niewidzialni" – oddaje pewną myśl, która nie jest odpowiednio pokazana. W konsekwencji dokładny przekaz pozostaje trudny do odgadnięcia nawet dla osób, które zajmują się tematem migracji zawodowo. Tłumaczenie tekstu na język angielski, rosyjski czy wietnamski nie jest odpowiednim sposobem na efektywną komunikację. Właściwsze byłoby przedstawienie przesłania zrozumiałego dla cudzoziemców, które zachęcałoby do wzięcia udziału w programie regularyzacyjnym i dostarczałoby krótkiej informacji na temat tego, gdzie mogą szukać więcej szczegółów. Tymczasem w przygotowanych spotach pojawiają się przerażeni i znikający bohaterowie, którzy chcą wyjść z cienia, a następnie zostaje przedstawiona informacja o liczbie migrantów w Polsce. Potem widzimy logo kampanii „bądź legalnie" i adres strony internetowej. Taki przekaz nie jest zrozumiały dla cudzoziemców i nie gwarantuje, że komunikat będzie w ogóle odebrany przez tę grupę. Wreszcie, trudno jest odszukać informacji na pojawiających się tablicach, w szczególności, że odbiorca najpierw spogląda na tekst i logo w języku polskim. Przeczytanie tłumaczonego tekstu staje się zatem praktycznie niemożliwe w tak krótkim czasie. Same plansze pojawiają się tylko na kilka sekund. Ciężko jest określić, do której z grup docelowych kierowane było hasło „mają szansę to zmienić". Nie są to cudzoziemcy, skoro użyta została trzecia forma liczby mnogiej. Podsumowując, spoty przygotowane w ramach kampanii nie spełniają celów, które zostały im postawione w strategii.

Spoty telewizyjne, przygotowane przez UdSC, nie mogą również trafić ze swoim komunikatem do przeciętnej osoby ze społeczeństwa przyjmującego, która po raz pierwszy styka się z tym tematem. Brakuje jasnego przekazu skierowanego do tej grupy odbiorców. Duża ilość dramaturgii, niepokojąca muzyka, specyficzne operowanie kamerą, zaskoczenie bohaterów i wreszcie ich zniknięcie w ogóle nie są wyjaśnione widzowi. Pojawiające się napisy pod koniec spotu nie łączą z głównym przekazem. Przy braku skupienia, czytający może również odnieść wrażenie, że w Polsce żyje 100 000 migrantów o nieuregulowanym statusie, co wprowadza w błąd. Ponadto cudzoziemcy przedstawieni są w sposób stereotypowy: osoby o azjatyckich rysach twarzy pracują w restauracji, kobieta w chuście na głowie opiekuje się dzieckiem, a rosyjskojęzyczni mężczyźni zbierają jabłka w sadzie. Taki zabieg niekoniecznie przedstawia cudzoziemców w pozytywnym świetle, a raczej wzmacnia istniejące stereotypy.

26 Były to Comedy Central, iTVL Internetowa Telewizja Lublin, Itv oraz Tele 5.
27 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 10.
28 Ibid., s. 8.

W przygotowanych spotach brakuje przede wszystkim określenia dokładnego adresata założonego przekazu. Jeżeli mają być to cudzoziemcy, hasło powinno być kierowane do nich, a nie jedynie o nich mówić. Z kolei więcej informacji i wyjaśnień byłoby przydatne, jeżeli odbiorcą jest polskie społeczeństwo. Zakładając, że spot adresowany jest do tej drugiej grupy, powinien on budować pozytywny wizerunek cudzoziemców i ukazywać program regularyzacyjny jako pewną korzyść dla społeczeństwa przyjmującego. Rozwiązaniem mogłoby być oparcie kampanii o dwa rodzaje spotów adresowanych osobno do jednej i drugiej grupy docelowej, a nie tworzenia produktu „wszystko w jednym".

Do radia przygotowano specjalny spot adresowany do obywateli polskich. Wyemitowano go w stacjach komercyjnych[29] oraz Polskim Radiu i jego ośrodkach regionalnych.[30] Pisma z prośbą o emisję spotów i zaangażowanie się w kampanię informacyjną przekazane zostały do rozgłośni radiowych oraz stacji telewizyjnych na początku stycznia 2012 roku.[31] Tekst spotu czytany był przez cudzoziemców. Informowano o liczbie migrantów przebywających w Polsce oraz możliwości uregulowania statusu dla tych, którzy starają się być „niewidzialni". Ponadto podawano adres strony internatowej (abolicja.gov.pl) oraz numer telefonu infolinii.

W ramach kampanii prowadzonej przez UdSC stworzono stronę internetową oraz profil na portalu Facebook. Oba dotyczyły wyłącznie kwestii związanych z programem regularyzacyjnym. Strona internetowa była dostępna od 30 listopada 2011 roku do końca października 2012 roku. Pojawiały się na niej aktualne wiadomości i dane statystyczne oraz umieszczano tam informacje bezpośrednio przeznaczone dla cudzoziemców (ustawę o zalegalizowaniu pobytu w języku polskim, rosyjskim, ormiańskim, wietnamskim i angielskim oraz pouczenia i wzory wypełniania wniosków). W specjalnej zakładce można było zadawać pytania i zapoznać się z umieszczanymi tam odpowiedziami[32] tłumaczonymi na angielski, rosyjski i wietnamski. Cudzoziemcy, i inni zainteresowani mogli dowiedzieć się również o możliwości odwołania od decyzji wojewody i zapoznać się z przebiegiem postępowania przed Szefem UdSC oraz Sądem Administracyjnym.[33] Średnia długość, jaką użytkownicy spędzali na tej stronie, to ponad 4 minuty i 30 sekund.[34] Im dłuższy czas spędzony na stronie, tym lepiej świadczy to o skuteczności tego narzędzia komunikacji w przekazywaniu informacji oraz jej architekturze (m.in. łatwości nawigowania).[35] Współczynnik odrzuceń (tj. „odsetek wizyt jednoodsłonowych, (...) w czasie których internauta obejrzał tylko jedną podstronę, po czym opuścił daną witrynę"[36]) wynosił blisko 30%[37], czyli mieścił się w górnym, dopuszczalnym przedziale.[38] Jednocześnie liczba odwiedzin strony wynosiła ponad 76 tys., z tego unikalnych użytkowników (tj. nowych użytkowników) było ponad 30 500 (ponad 40% liczby wszystkich odwiedzin).[39] Liczbę unikalnych użytkowników można postrzegać w dwóch kategoriach. Im jest wyższa, tym bardziej świadczy o braku lojalności i zaangażowania, ale z drugiej strony, duży odsetek nowych odwiedzin może oznaczać, że informacja przekazywana jest do wielu nowych osób.[40] Trudno jednak wyciągnąć jednoznaczne wnioski odnośnie oceny strony

29 Były to Radio ZET, Roxy FM, Radio Er, Radio dla Ciebie oraz Katolickie Radio Podlasie.
30 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 11.
31 Ibid., s. 10.
32 Łącznie zadano około 100 niepowtarzalnych pytań poprzez stronę abolicja.gov.pl. Rozmowa z Ewą Piechotą, rzeczniczką prasową Urzędu do Spraw Cudzoziemców, luty 2015
33 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 12.
34 Ibid., s. 13.
35 M. Zastrożna, *Google Analytics dla marketingowców*, 2013, s. 30.
36 Ibid., s. 29.
37 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 13.
38 M. Zastrożna, *Google...,* op. cit, s. 29.
39 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., 13.
40 M. Zastrożna, *Google...,* op. cit, ss. 28-29.

kampanii regularyzacyjnej. Z jednej strony, miała dotrzeć do szerokiego grona odbiorców, z drugiej – zawierała narzędzia pozwalające na stałą komunikację. Dotyczy to np. możliwości zadawania pytań, sprawdzania odpowiedzi czy sprawdzenia wzorów wymaganych wniosków.

Na profilu facebookowym programu regularyzacyjnego umieszczano informacje na temat projektu, przebiegu realizowanej kampanii oraz dane dotyczące składanych wniosków. Jednak nie robiono tego regularnie, a większość postów nawiązywała do komunikatów prasowych publikowanych przez UdSC, w czasie trwania kampanii. Profil ten polubiło ponad 150 osób i wydaje się, że służył głównie osobom zajmującym się tematyką migracji. Prowadzenie profilu na Facebooku w zasadzie nie kosztuje, ale wiąże się z potrzebą stałej aktualizacji i umieszczania tam różnorodnych wiadomości. Dopiero to pozwala na prowadzenie dialogu z użytkownikami portalu. W założeniu profil kampanii na Facebooku powinien służyć głównie zwiększaniu, wśród społeczeństwa przyjmującego, świadomości na temat zjawiska nieudokumentowanej migracji i akcji regularyzacyjnych dla cudzoziemców, jednak tak mała ilość polubień tego profilu wskazuje na to, że nie mógłby on spełniać tak nakreślonego celu.

Strony na Facebooku nie można jednak traktować jako odpowiedniego kanału komunikacji z cudzoziemcami. Z rozmów prowadzonych z migrantami wynika, że tylko niektórzy z nich korzystają z mediów społecznościowych, jeżeli w ogóle mają dostęp do komputera i Internetu.

Zdecydowanie lepszym środkiem komunikacji z tą ostatnią grupą jest infolinia. Na czas trwania programu regularyzacyjnego uruchomiono specjalną infolinię, którą obsługiwał UdSC. W ocenie Urzędu dzwonili głównie cudzoziemcy „w zdecydowanej większości zasymilowani do społeczeństwa polskiego”,[41] a najwięcej rozmów odbyło się w języku angielskim, rosyjskim i wietnamskim.[42] Najczęściej pytano o dokumenty wymagane przy składaniu wniosku oraz przesłanki ubiegania się o „abolicję”.[43] Łącznie odnotowano 2 590 połączeń na infolinię (do lipca 2012 roku).[44]

Infolinia jest o tyle dobrym kanałem komunikacji, iż zapewnia anonimowość oraz pozwala na uzyskanie szybkiej odpowiedzi i wyjaśnień. Dzieje się tak wówczas, gdy obsługiwana jest przez niezależny podmiot. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie, że informacja pochodzi od źródła, z którym cudzoziemiec nie będzie bał się skontaktować oraz że nie będzie to ta sama instytucja, która decyduje w jego lub jej sprawie. O ile infolinia UdSC działała w dni powszednie w godzinach od 8 do 16 (w poniedziałki, wtorki, czwartki i piątki) oraz od 15 do 20 (w środy), to Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki uruchomił specjalny telefon czynny również w dni wolne od pracy i święta w godzinach od 8 do 20.[45] Biorąc pod uwagę specyfikę grupy, dla której powstała infolinia, możliwość kontaktu w godzinach popołudniowych lub w dni wolne od pracy mogłaby zachęcić większą liczbę cudzoziemców do skorzystania z tej możliwości.

Informacje na temat prowadzonej kampanii UdSC przekazał zwierzchnikom kościoła Prawosławnego i Katolickiego w Polsce. W przesłanym liście apelowano o pomoc w informowaniu wiernych na temat programu regularyzacyjnego. Do kontaktów z duchowieństwem zachęcano również wszystkie urzędy

41 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., 14.

42 Było to łącznie około 170 osób. Najczęściej dzwoniły osoby pochodzące z Ukrainy, Wietnamu, Armenii, Białorusi i Rosji. Ibid., s. 13.

43 Ibid., s. 11.

44 Ibid., s.13.

45 Wiadomość elektroniczna przesłana do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Urząd Warmińsko-Mazurski w Olsztynie w dniu 15 września 2014 roku.

wojewódzkie.[46] UdSC nie podjął jednak dialogu z innymi związkami religijnymi (np. z Muzułmańskim Związkiem Religijnym czy Ośrodkiem Misji Buddyjskiej). Mogłoby to pozwolić na dotarcie do tej grupy cudzoziemców, którzy uczęszczają do świątyń innych niż katolickie czy prawosławne. Co prawda ulotki dystrybuowane przez Fundację Polskie Forum Migracyjne trafiły, np. do meczetów i ośrodków kultury muzułmańskiej w różnych miastach, ale wydaje się, że bezpośredni kontakt UdSC z przywódcami Kościoła Prawosławnego, Grekokatolickiego, Związków Muzułmańskich czy Buddyjskich mógłby dodatkowo wzmocnić przekaz kampanii i dotrzeć z informacją do szerszego grona osób zainteresowanych tematem..

W ramach realizowanej kampanii UdSC podjął współpracę z organizacjami międzynarodowymi (UNHCR oraz IOM) oraz pozarządowymi. Przed rozpoczęciem kampanii, we wrześniu 2011 roku, zorganizowano spotkanie informacyjno-konsultacyjne. Zaproszono na nie łącznie 19 organizacji, w tym podmioty reprezentujące mniejszości narodowe i organizacje migrantów. Spotkanie miało na celu wymianę informacji na temat już realizowanych lub planowanych działań. Zaś organizacje zostały poproszone o przekazanie informacji na temat kwestii problematycznych związanych z interpretacją ustawy regularyzacyjnej. Ponadto podczas jej trwania UdSC spotykał się z organizacjami tylko podczas Komisji Ekspertów ds. Migracji przy Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz Forum Cudzoziemców przy Wojewodzie Mazowieckim.[47] Nie prowadziło to jednak do ściślejszej współpracy przy realizacji celów kampanii pomiędzy większością organizacji pozarządowych a UdSC.

W trakcie prowadzonej kampanii UdSC współpracował ze wszystkimi urzędami wojewódzkimi. Organizowano spotkania i szkolenia dla pracowników tych instytucji oraz przekazano okólniki zawierające stanowisko Szefa UdSC w kwestii stosowania przepisów ustawy o zalegalizowaniu pobytu cudzoziemców.[48] Zabrakło jednak przeprowadzenia analizy wyjściowej, opierającej się na szacunkowej liczbie migrantów w poszczególnych województwach, która mogłaby pomóc w dostosowaniu prowadzonej kampanii.

W większości urzędy, prowadząc kampanie na poziomie regionalnym, opierały się na materiałach i informacjach przekazywanych przez UdSC. W każdym województwie odbyła się konferencja prasowa, na której obecna była rzecznik prasowa UdSC oraz (czasem) Szef UdSC. Informacje z tych konferencji pojawiały się w większości głównych mediów regionalnych i lokalnych. Wszystkie urzędy wojewódzkie umieściły na swoich stronach internetowych informacje na temat programu regularyzacyjnego wraz z dostępnymi ulotkami. Jednak niektóre z nich zdecydowały się na podjęcie działań niejako uzupełniających względem kampanii ogólnopolskiej. Były one inicjowane przez same urzędy, a koszty pokrywano z zasobów finansowych urzędów.

Niektóre województwa, np. lubuskie i opolskie, ograniczyły się wyłącznie do minimum proponowanego przez UdSC. Zorganizowano zatem spotkanie z mediami, umieszczono informację na temat programu regularyzacyjnego na stronie internetowej oraz rozmieszczono ulotki informacyjne w siedzibie urzędu. Kilka organów, tj. urzędy wojewódzkie w Łodzi, Krakowie, Kielcach, Olsztynie i Szczecinie, uruchomiły specjalną infolinię dla cudzoziemców. Inne opracowały własne, dodatkowe materiały. Były to ulotki informacyjne dotyczące zasad wypełniania wniosków, mapki dojazdu do siedzib urzędów czy plakaty z informacją na temat programu regularyzacyjnego. Pełną listę działań podejmowanych przez urzędy wojewódzkie przedstawia tabela nr 1.

46 UdSC, *Sprawozdanie z realizacji kampanii...,* op.cit., s. 5.
47 Ibid., ss. 6-7.

Tabela 1. Działania informacyjne dla cudzoziemców podejmowane przez urzędy wojewódzkie

Urząd	Spotkanie z mediami	Własne materiały informacyjne	Strona internetowa	Spotkania informacyjne dla cudzo-ziemców	Infolinia	Współpraca z NGO
Dolnośląski	tak	nie	tak	nie	b/d	tak
Kujawsko-Pomorski	tak	tak	tak	tak	b/d	tak
Lubelski	tak	nie	tak	tak	b/d	tak
Lubuski	tak	nie	tak	nie	b/d	nie
Łódzki	tak	nie	tak	nie	tak	nie
Małopolski	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Mazowiecki	tak	tak	tak	tak	nie	tak
Opolski	tak	nie	tak	nie	b/d	nie
Podkarpacki	tak	nie	tak	nie	b/d	nie
Podlaski	tak	tak	tak	nie	b/d	tak
Pomorski	tak	tak	tak	nie	b/d	nie
Śląski	tak	nie	tak	nie	b/d	nie
Świętokrzyski	tak	tak	tak	nie	tak	nie
Warmińsko-Mazurski	tak	tak	tak	tak	tak	nie
Wielkopolski	tak	nie	tak	nie	b/d	nie
Zachodniopomorski	tak	tak	tak	nie	tak	nie

Źródło: Tabela przygotowana na podstawie odpowiedzi Urzędów Wojewódzkich na ankietę przesłaną przez HFPC.

Na szczególną uwagę zasługują działania kampanijne podjęte przez Urząd Wojewódzki w Kielcach. Tutaj nagrano własny spot telewizyjny, w którym wojewoda i znani cudzoziemcy, mieszkający w województwie, zachęcali do złożenia wniosku w ramach programu regularyzacyjnego.[49] Przygotowano również spot radiowy emitowany przez Radio Kielce oraz ulotki i plakaty.[50]

Urzędy Wojewódzkie: Kujawsko-Pomorski, Lubelski, Małopolski, Mazowiecki i Warmińsko-Mazurski zdecydowały się na organizację spotkań informacyjnych dla cudzoziemców. Jednak cieszyły się one różną popularnością. W województwie Kujawsko-Pomorskim, urząd w ogóle zdecydował się je zakończyć z powodu niskiego zainteresowania cudzoziemców.[51]

Pozytywną praktyką stosowaną przez wojewodę opolskiego było kierowanie specjalnych pism informacyjnych na temat programu regularyzacyjnego do cudzoziemców, wobec których prowadzono postępowanie o wydalenie z Polski, z uwagi na nieudokumentowany pobyt.[52] Z kolei Podlaski Urząd Wojewódzki przekazał pakiet informacji na temat programu regularyzacyjnego wraz z wnioskami do ośrodka strzeżonego dla cudzoziemców i aresztu w Białymstoku.[53] Spotkanie dla cudzoziemców z udziałem pracowników Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego odbyło się w ośrodku strzeżonym w Kętrzynie. Ponadto w siedzibie urzędu od stycznia do lipca 2012 roku w jedną sobotę miesiąca odbywały się spotkania dla cudzoziemców.[54] Wreszcie w siedzibie Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego mieścił się punkt Straży Granicznej, gdzie pobierano odciski palców od cudzoziemców składających wnioski o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.[55,56] Również w siedzibie Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie uruchomiono 2 stycznia 2012 roku punkt informacyjny, w którym cudzoziemcy mogli szukać porad, w tym wskazówek, w jaki sposób wypełniać wniosek.[57]

Tylko niektóre urzędy wojewódzkie zdecydowały się nawiązać współpracę z organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami. W województwie małopolskim w działania kampanijne zaangażowano wiele podmiotów. Oprócz lokalnych organizacji pozarządowych, były to również szkoły wyższe, związki wyznaniowe, jednostki samorządu terytorialnego, straż miejska oraz liderzy cudzoziemskiej społeczności lokalnej.[58] Z kolei Urząd Pomorski zorganizował spotkania z konsulami Ukrainy i Chin w tym mie-

49 Naszemiasto.pl, *Spot zachęci cudzoziemców do skorzystania z abolicji*. Informacja dostępna na stronie: http://swietokrzyskie.naszemiasto.pl/artykul/spot-zacheci-cudzoziemcow-do-skorzystania-z-abolicji,1188945,art,t,id,tm.html [strona z dnia 30.01.2015].

50 Pismo Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 17 września 2014 roku, sygn. SO.III.6156.185.2014.

51 Pismo Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 8 września 2014 roku sygn. WSOC.V.6156.321.2014.4.

52 Pismo Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 17 września 2014 roku syng. SO.II.6156.269.2014.

53 Pismo Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 22 września 2014 roku sygn. OB-II.6156.136.2014.BC.

54 Wiadomość elektroniczna przesłana 15 września 2014 roku do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Urząd Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

55 Pismo Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 19 września 2014 roku, sygn. WO-V.6151.3265.2014.

56 W pozostałych województwach cudzoziemiec musiał udawać się do tamtejszego oddziału Straży Granicznej. Wiązało się to z obawą przed zatrzymaniem i w konsekwencji wydaleniem do kraju pochodzenia.

57 Pismo Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 20 października 2014 roku, sygn. WSC.II.6156.202.2014.

58 Pismo Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 19 września 2014 roku, sygn. WO-V.6151.3265.2014.

ście.[59] W większości województw nie podjęto jednak współpracy z podmiotami zewnętrznymi, zazwyczaj skupiając się wyłącznie na przekazaniu informacji, do organów samorządu terytorialnego.

Nie we wszystkich województwach działają lokalne organizacje i instytucje, które zajmują się szeroko pojętą tematyką związaną z prawami człowieka i prawami migrantów. Tam, gdzie było to możliwe (tj. głównie w województwie mazowieckim, małopolskim i lubelskim oraz podlaskim), urzędy wojewódzkie podejmowały współpracę z takimi podmiotami. Jednakże niektóre z nich w ogóle nie podjęły się zbudowania koalicji instytucji, mogącej wspierać je w prowadzonych działaniach. Dotyczyło to m.in. województwa lubuskiego, gdzie stwierdzono, że „[b]rak było aktywnych organizacji pozarządowych i innych podmiotów zainteresowanych współpracą".[60] Niestety współpracy nie podjęto również w województwach śląskim i dolnośląskim, pomimo że istnieją tam organizacje pozarządowe i instytucje, działają liderzy migranckich społeczności lokalnych czy konsulaty honorowe państw, z których pochodzi największa liczba osób składających wnioski w ramach programu regularyzacyjnego.[61]

Własną kampanię informacyjną prowadziła natomiast Polska Akcja Humanitarna. Była ona realizowana od grudnia 2011 roku do czerwca 2012 roku. Jej adresatem mieli być przede wszystkim cudzoziemcy.[62] W ramach kampanii przygotowano ulotki informacyjne oraz spoty internetowe w sześciu językach (po polsku, angielsku, rosyjsku, wietnamsku, ormiańsku oraz francusku). Stworzono i prowadzono również stronę internetową www.abolicja2012.org.[63] W założeniu kampania prowadzona przez PAH miała uzupełniać działania realizowane przez UdSC. W praktyce jednak (po części) działania PAH-u i UdSC się pokrywały.

Przygotowane ulotki, zawierające informacje na temat programu regularyzacyjnego, jego kryteriach oraz miejscach, gdzie można było uzyskać informację czy obowiązku przedstawienia niezbędnych dokumentów, dystrybuowane były podobnymi kanałami co materiały UdSC. Porównując oba narzędzia, należy stwierdzić, że ulotki PAH-u przygotowane były w sześciu wersjach językowych (polskiej, angielskiej, rosyjskiej, wietnamskiej, francuskiej i ormiańskiej) i zawierały wiele praktycznych wskazówek potrzebnych cudzoziemcom, a nie ograniczały się tylko do wymienia przesłanek do złożenia wniosku w ramach programu regularyzacyjnego.

Spot Polskiej Akcji Humanitarnej był dłuższy, trwał ponad 4 minuty, i przedstawiał historię czterech mężczyzn, którzy chcą wziąć udział w programie regularyzacyjnym. Ponadto w filmiku wymieniano przesłanki umożliwiające uregulowanie pobytu oraz te, które uniemożliwiały wzięcie udziału w programie regularyzacyjnym.[64] Spot przygotowany przez PAH przeznaczony był głównie dla cudzoziemców, ale również miał przedstawiać migrantów o nieuregulowanym statusie. Spoty w różnych wersjach językowych umieszczono na kanale PAH-u na portalu YouTube, na stronie internetowej organizacji

59 Pismo Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 14 stycznia 2015 roku, sygn. SO-VII.6156.852.2014.KoB.

60 Pismo Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 30 września 2014 roku, sygn. SO-IV.1331.3.2014.

61 Pismo Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 17 września 2014 roku, sygn. SOII.1331.2.2014 oraz pismo Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 3 października 2014 roku, sygn. SOC-SC.6156.816.2014.EPF.

62 PAH, *Sprawozdanie końcowe z realizacji projektu »Kampania informacyjna na temat abolicji, adresowane do cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce oraz badanie przebiegu abolicji w roku 2012«*, lipiec 2012.

63 Ibid.

64 Filmy we wszystkich językach dostępne są na stronie: https://www.youtube.com/playlist?list=PL53BF21795C008877 [strona z dnia 30.01.2015].

oraz rozesłano je do różnych podmiotów zajmujących się sprawami migrantów.[65] Wątpliwe jest jednak, aby nie mając dostępu do Internetu cudzoziemcy mogli zapoznać się ze spotem. Świadczy o tym, na przykład ilość wyświetleń wersji wietnamskiej, tylko 250 razy, a spot po polsku oglądany był niewiele ponad tysiąc razy.[66] Warto jednak podkreślić, że filmik przygotowany był w różnych wersjach językowych, dlatego łatwiej mógł trafić do grupy docelowej ze swoim przekazem. Jednocześnie w spocie przedstawiano wyłącznie historię mężczyzn o nieuregulowanym statusie prawnym w Polsce. Pokazanie również problemów, z którymi spotykają się kobiety zwiększyłoby wartość edukacyjną spotu.

PAH organizowała również spotkania dla osób zainteresowanych programem regularyzacyjnym. Spotkania dla społeczności ukraińskiej organizował FROG. Odbywały się one na przykład w cerkwi grekokatolickiej w Warszawie, gdzie gromadzi się duża liczba osób pochodzących z Ukrainy. Działania kampanijne podejmowane przez organizacje pozarządowe nie były jednak skoordynowane pomiędzy sobą ani nie skoordynowano ich z kampanią prowadzoną przez UdSC. Współdziałanie jednak mogło odnieść większy skutek w przekazywaniu informacji cudzoziemcom na temat programu regularyzacyjnego.

5.4. Program regularyzacyjny w mediach

Artykuły, programy radiowe i telewizyjne, dotyczące programu regularyzacyjnego 2012, pojawiały się w mediach ogólnopolskich i lokalnych przez cały okres jego trwania. Najwięcej:

- w dniu podpisania przez Prezydenta ustawy o zalegalizowaniu pobytu, tj. pod koniec sierpnia 2011 roku
- pod koniec grudnia 2011 roku i na początku stycznia 2012 roku, kiedy to ruszył program regularyzacyjny i pierwsi cudzoziemcy złożyli wnioski
- w połowie kwietnia 2012 roku, w odpowiedzi na podsumowanie przez UdSC pierwszej połowy trwania programu
- pod koniec czerwca i na początku lipca 2012 roku, gdy program został zakończony

Do dyskusji na temat regularyzacji i sytuacji migrantów o nieuregulowanym statusie w Polsce zapraszane były instytucje rządowe, organizacje pozarządowe, ale przede wszystkim sami cudzoziemcy.

Publikacje na temat programu regularyzacyjnego pojawiły się w prasie regionalnej i lokalnej m.in. były to: „Dziennik Elbląski", „Dziennik Wschodni", „Express Bydgoski", „Gazeta Lubuska", „Gazeta Olsztyńska", „Gazeta Pomorska", „Gazeta Wyborcza" (Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Kielce, Kraków, Lublin, Opole, Płock, Poznań, Radom, Rzeszów, Szczecin, Trójmiasto, Warszawa, Wrocław), „Głos Koszaliński", „Głos Szczeciński", „Kurier Szczeciński", „Nowiny", „Polska" („Dziennik Bałtycki", „Dziennik Łódzki", „Dziennik Zachodni", „Gazeta Krakowska", „Gazeta Wrocławska", „Głos Wielkopolski", „Kurier Lubelski"), „Słowo Podlasia", „Tygodnik Podhalański", „Życie Podkarpackie" czy „Życie Warszawy". Temat regularyzacji pobytu cudzoziemców kilkakrotnie pojawiał się w zapowiedziach

65 PAH, *Sprawozdanie końcowe...,* op.cit., ss. 3-4.
66 Dane na dzień 8 lutego 2015 roku.

tekstów, które umieszczano na okładkach gazet (m.in.: „Kurier Poranny",[67] „Głos Wielkopolski",[68] „Gazeta Krakowska",[69] „Dziennik Łódzki",[70] „Gazeta Wyborcza Stołeczna",[71] „Gazeta Olsztyńska"[72]). W „Gazecie Wyborczej Lublin",[73] „Gazecie Wyborczej Kraków"[74] oraz „Życiu Warszawy"[75] na pierwszej stronie pojawiły się artykuły związane z kwestiami, dotyczącymi programu regularyzacyjnego i zajmowały one główne miejsce.

Jeśli chodzi o media ogólnopolskie, to tematy dotyczące programu regularyzacyjnego pojawiały się na pierwszych stronach w „Dzienniku Gazecie Prawnej"[76] oraz „Gazecie Wyborczej"[77] tylko jeden raz. Inne media publikowały wzmianki o programie na dalszych stronach (były to: „Dziennik Polski", „Gazeta Wyborcza", „Gość Niedzielny", „Rzeczpospolita" czy „Super Express"). Pojedyncze, obszerne artykuły pojawiły się w tygodnikach: „Wysokie Obcasy", „Polityka", „Przegląd", „Przekrój" i „Wprost".[78] Jednocześnie temat regularyzacji poruszany był incydentalnie w prasie branżowej i specjalistycznej („Puls Biznesu", „Gazeta Samorządu i Administracji", „Gazeta Ubezpieczeniowa" oraz „Personel i Zarządzanie"). Program regularyzacyjny był obecny na największych portalach internetowych w kraju, tj.: onet.pl, gazeta.pl, interia.pl i wp.pl. Informacje pojawiały się w szczególności w czasie wymienionych powyżej czterech okresów, podczas których odnotowano największe zainteresowanie mediów tematem dotyczącym regularyzacji.

O programie regularyzacyjnym, jego znaczeniu oraz sytuacji migrantów o nieuregulowanym statusie prawnym donosiło radio ogólnopolskie i regionalne[79] oraz telewizja.[80] Przygotowywano przede wszystkim materiały do głównych wydań programów informacyjnych (temat pojawił się w głównych wydaniach „Wiadomości" w TVP1, „Panoramy" w TVP2, „Faktów" w TVN oraz „Informacji" w Polsacie, raz w każdym z programów podczas całości trwania kampanii) oraz dłuższe, na potrzeby programów interwencyjnych (jeden raz temat pojawił się w „Interwencji" w Polsacie oraz „Sprawie dla Reportera" w TVP1).

Obszerne rozmowy na temat sytuacji cudzoziemców i znaczenia programu regularyzacyjnego były obecne na antenie Radia TOK FM (łącznie 18 razy, wyłączając wzmianki w informacjach). Pojawiały się też w „Sygnałach Dnia" w Programie 1 Polskiego Radia (łącznie 5 razy, wyłączając krótkie

67 Wydanie z 19 grudnia 2011r. oraz 3 stycznia 2012r.
68 Wydanie z 4 października 2011 r., 15 lutego 2012 r., 20 czerwca 2012 r.
69 Wydanie z 22 czerwca 2012 r.
70 Wydanie z 26 stycznia 2012 r. oraz 11-12 sierpnia 2012 r.
71 Wydanie z 4 stycznia 2012 r.
72 Wydanie z 10 stycznia 2012 r.
73 Wydanie z 3 lipca 2012 r.
74 Wydanie z 30 sierpnia 2011 r.
75 Wydanie z 2-3 września 2011 r.
76 Wydanie z 28 września 2011 r., 20 grudnia 2011 r. oraz 4 lipca 2012 r.
77 Wydanie z dnia 27-28 sierpnia 2011r.
78 Na przykład tekst Katarzyny Lubinieckiej *Nielegalni* w „Dużym Formacie" w „Gazecie Wyborczej" (wydanie z 5 stycznia 2012), tekst Marty Mazuś *Druga sukienka* w „Polityce" (wydanie z 11 kwietnia 2012 r.), tekst Artura Zawiszy *Abolicja i strach* w „Przeglądzie" (wydanie z 17 czerwca 2012r.) czy tekst Agnieszki Niewińskiej i Piotra Włoczyka *Przybysze* w „Rzeczpospolitej" (wydanie z dnia 23 czerwca 2012 r.).
79 Były to przede wszystkim takie stacje jak: Antyradio Warszawa, Radio ESKA, Radio Kolor, Radio TOK FM, Radio PiN, Radio WAWA, Radio VOX, Radio ZET, RMF FM, Polskie Radio (Białystok, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, PiK, Szczecin, Wrocław, Rado dla Ciebie), Polskie Radio Program 1, 3 oraz 4.
80 Takie kanały jak: Polsat, Polsat News, Polsat Biznes, Superstacja, TVN, TVN CNBC, TVN 24, TVP (Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław), TVP Info, TVP Polonia, TVP1, TVP2.

wzmianki podawane w informacjach) oraz „Magazynie Reporterów Jedynki".[81] Sprawami cudzoziemców o nieuregulowanym statusie prawnym zajmowano się również w takich programach jak „Dzień Dobry TVN" oraz „Pytanie na Śniadanie". W wyżej wymienionych programach, opisywano sytuacje migrantów o nieuregulowanym statusie i osób, które uczestniczyły we wcześniejszych programach regularyzacyjnych. Przedstawiano przede wszystkim ich trudną sytuację oraz konsekwencje, jakie to za sobą niosło. Cudzoziemców pokazywano jako osoby zaradne i potrafiące utrzymać siebie oraz swoją rodzinę. Podkreślano, że osoby te funkcjonowały w szarej strefie, zatem nie posiadały umów o pracę i nie miały dostępu do zabezpieczeń socjalnych. Powodowało to, że często były wykorzystywane przez swoich pracodawców i obawiały się, że w razie jakiegokolwiek sprzeciwu poniosą tego poważne konsekwencje. W przygotowywanych materiałach skupiano się na towarzyszącej cudzoziemcom obawie i sytuacji zagrożenia, w jakiej ciągle się znajdowali. Strach przed policją, strażą miejską czy strażą graniczną był silny i sprawiał, że cudzoziemcy starali się unikać jakiegokolwiek kontaktu z tymi organami. Sprawdzenie, czy mają odpowiedni tytuł pobytowy mogłoby mieć dla nich tragiczne konsekwencje. Paradoksalnie więc starali się przestrzegać każdego nakazu i zakazu, np. zawsze kasowali bilet w komunikacji miejskiej czy nie przechodzili przez ulicę na czerwonym świetle.[82]

Media, poruszając temat programu regularyzacyjnego, skupiały się też na możliwości podjęcia legalnej pracy przez tych cudzoziemców, którzy otrzymają zezwolenie na zamieszkanie w trybie programu regularyzacyjnego. Podkreślano, że ma to pozytywny skutek dla gospodarki. Ponadto pozwoli na legalne zatrudnienie pracowników wszystkim tym pracodawcom, którzy dotychczas tego nie robili. Zachęcano również do wsparcia cudzoziemców przy wypełnianiu wniosków i przekazywaniu informacji na temat programu regularyzacyjnego zatrudnianym cudzoziemcom.[83]

Tematem, który pojawiał się w mediach, była również tzw. turystyka abolicyjna. Opisywano przede wszystkim przypadki cudzoziemców niemieszkających w Polsce, którzy przyjeżdżali wyłącznie po to, aby złożyć wniosek, wykorzystując system i nadużywając przepisów. Media donosiły przede wszystkim o tym, że cudzoziemcy podejmują takie działania, aby zyskać prawo swobodnego przemieszczania się po krajach Unii Europejskiej. Informowały również o skali zjawiska i działaniach zaradczych podejmowanych przez polskie organy, które, jak podkreślano, były przygotowane na taką okoliczność.

Ważną kwestią, którą poruszały media, były liczby związane z programem regularyzacyjnym. Pytano przede wszystkim, o skalę tego zjawiska oraz zjawiska nieudokumentowanej migracji. W mediach ogólnopolskich, regionalnych i lokalnych przedstawiano, ilu cudzoziemców złożyło wnioski oraz z jakich krajów pochodzili. UdSC regularnie podawał dane liczbowe związane z programem regularyzacyjnym w publikowanych komunikatach prasowych oraz na swojej stronie internetowej.

Podczas konferencji prasowych, udzielanych wywiadów oraz wypowiedzi do mediów, przedstawiciele instytucji publicznych (tj. UdSC, MSW oraz urzędów wojewódzkich) podkreślali znaczenie programu regularyzacyjnego, zarówno dla cudzoziemców, jak i dla państwa polskiego. Podkreślano, że osoby przebywające dotychczas w Polsce bez uregulowanego statusu prawnego, po zalegalizowaniu pobytu w ramach programu, będą mogły podjąć pracę w oparciu o umowę, która umożliwi im dostęp do pomocy społecznej oraz publicznej ochrony zdrowia. Uregulowanie pobytu miało mieć również znaczenie dla ogółu społeczeństwa, bowiem cudzoziemcy, wychodząc z szarej strefy, zaczną odprowadzać podatki do budżetu. Wielokrotnie zachęcano cudzoziemców do skorzystania z pro-

81 Audycja z 17 kwietnia 2012 roku.

82 Zobacz na przykład wydanie „Dzień Dobry TVN" z 15 stycznia 2012 roku.

83 Informacje te pojawiły się głównie w TVN CNBC (obecnie TVN 24 Biznes i Świat) oraz w „Gazecie Prawnej".

gramu regularyzacyjnego oraz przekazywano informacje, gdzie mogą szukać informacji na ten temat. Instytucje publiczne wypowiadały się pozytywnie o ustawie o zalegalizowaniu pobytu cudzoziemców stwierdzając, że w przeciwieństwie do dwóch poprzednich, wprowadzała bardzo liberalne warunki do złożenia wniosku.

Media powoływały się na te informacje oraz komentarze Szefa UdSC lub rzecznik prasowej w przygotowywanych materiałach. Przekaz UdSC kierowany do mediów opierał się na tych trzech elementach (tj. liberalne przepisy, pozytywne skutki dla cudzoziemców oraz społeczeństwa przyjmującego) i był spójny przez całą długość trwania kampanii. Wraz z danymi statystycznymi oraz innymi informacjami stanowił podstawę dla opracowywanych materiałów przez dziennikarzy. Spójność przekazu stanowi kluczowy element dla każdej realizowanej kampanii, zatem działania UdSC na tym polu trzeba ocenić pozytywnie.

W większości analizowanych materiałów media odnosiły się pozytywne względem programu regularyzacyjnego i migrantów o nieuregulowanym statusie. Podkreślano przede wszystkim, że dzięki niemu wyjdą z cienia czy niewidzialnej strefy. W kontekście sytuacji cudzoziemców, przebywających w Polsce bez wymaganych prawem dokumentów, używano takich słów jak „bojaźń", „strach" czy „ukrywanie się". W tym kontekście mówiono nawet o tym, że osoby te są odważne, podejmując działania zmierzające do regularyzacji ich pobytu.

Jednym z nielicznych negatywnych komentarzy, na temat programu regularyzacyjnego, był tekst w tygodniku „Najwyższy Czas". Ustawę o zalegalizowaniu pobytu cudzoziemców porównano do mitologicznego „konia trojańskiego", który umożliwi „zalegalizowanie pobytu na terytorium RP kilkuset tysięcy ludzi"[84] i nie uwzględnia w ogóle wysokiego bezrobocia w kraju. Autor pytał również, czy przy uchwaleniu ustawy wzięto pod uwagę aspekty kulturowe, językowe i etniczne. Obawiał się również, że program regularyzacyjny może przynieść katastrofę dla polskiego rynku pracy. Należy jednak podkreślić, że tygodnik kierowany jest do konkretnego odbiorcy o ugruntowanych i trudnych do zmiany poglądach.

Kwestie dotyczące programu regularyzacyjnego, pojawiły się też w elektronicznych mediach ukraińskich i wietnamskich.[85] Te pierwsze regularnie informowały o jego przebiegu, przedstawiały historię migrantów w Polsce oraz praktyczne wskazówki dotyczące możliwości złożenia wniosku. Przekazywano kontakty do organizacji, które udzielały pomocy oraz mówiono o tym, jakie dokumenty należy składać. Na przykład w tygodniku „Nasze Słowo"[86] publikowano wywiady z konsulami oraz migrantami z Ukrainy. Jedna z rozmów przeprowadzona była również z szefową Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego.[87] We wszystkich artykułach zachęcano do skorzystania z programu regularyzacyjnego i przedstawiano korzyści z niego płynące. Co ważne, media ukraińskie skupiły się również na przesłankach i możliwości skorzystania z tzw. małej abolicji.[88] Oprócz mediów drukowanych informacje na temat programu regularyzacyjnego pojawiały się w Polskim Radiu dla Zagranicy, który emituje audycje m.in. w języku ukraińskim.[89]

84 Paweł Łepkowski, *Amnestia Imigracyjna, Najwyższy czas*, 3 września 2011.

85 Poniższy fragment przygotowano w konsultacji z Andriy'em Korniychukiem (media ukraińskie) i Pham Huyen (media wietnamskie).

86 Gazeta mniejszości ukraińskiej w Polsce.

87 Wydanie z 24 lutego 2012.

88 Więcej zob. rozdział 3.

89 Audycje w dniach 5 stycznia 2012, 2 kwietnia 2012, 9 lipca 2012 oraz 11 sierpnia 2012.

Z kolei media wietnamskie przedstawiały głównie techniczne aspekty związane ze złożeniem wniosku i procedurą w ramach programu regularyzacyjnego. Na portalu internetowym vietinfo.eu opisywano przesłanki do złożenia wniosku oraz podawano dane kontaktowe do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.[90] Z kolei na portalu internetowym Que Viet kilkakrotnie, w okresie obowiązywania programu regularyzacyjnego, mówiono o tym, jak należy wypełniać wniosek, gdzie go składać oraz jaka jest procedura z tym związana.[91] Co więcej, w prasie wietnamskiej pojawiło się również sporo ogłoszeń biur i organizacji pośredniczących w złożeniu wniosku w ramach programu regularyzacyjnego.[92]

W znaczącej liczbie analizowanych materiałów w telewizji, prasie, radiu i portalach internetowych osoby bez uregulowanego statusu prawnego nazywane były „nielegalnymi migrantami", a program regularyzacyjny określany był jako „abolicja dla cudzoziemców". Często przeciwstawiano ze sobą nielegalny i legalny pobyt oraz używano takich tytułów jak: „pierwsi legalni", „dziś nielegalny, jutro obywatel" czy „imigrant na legalu". Związane było to przede wszystkim z komunikatami, jakie wysyłali podczas konferencji prasowych i wywiadów przedstawiciele MSW, UdSC oraz urzędów wojewódzkich oraz jakie publikowano w komunikatach prasowych. Co ważne, takimi samymi określeniami posługiwali się przedstawiciele organizacji pozarządowych, występując w mediach i komentując kwestie, dotyczące programu regularyzacyjnego. Jednym z wyjątków był Prezydent RP. Podkreślić należy, że podczas przemówienia po uroczystym podpisaniu ustawy o zalegalizowaniu pobytu, Prezydent ani razu nie użył słowa „nielegalny" w odniesieniu do osób, które będą mogły skorzystać z programu regularyzacyjnego. Jednocześnie wraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich podkreślał, że Polska staje się coraz bardziej atrakcyjna dla cudzoziemców i dlatego powinna przygotować się na to, że ich liczba będzie się zwiększać. Rzecznik Praw Obywatelskich dodała, że cudzoziemcy ci nie stanowią zagrożenia dla Polski, a jedynie wzbogacają polską kulturę.

Podczas prowadzonej kampanii nie podjęto próby zmiany nazewnictwa związanego z programem regularyzacyjnym oraz migrantami o nieuregulowanym statusie. Podkreślano, że „nielegalni cudzoziemcy" mają możliwość zdobycia „legalnego pobytu". Jedynie w kilku analizowanych doniesieniach medialnych użyto takich wyrażeń jak: „cudzoziemiec bez papierów" czy „migrant o nieuregulowanym statusie".

Dziennikarze używali zamiennie takich słów jak „imigrant" i „emigrant" na określenie cudzoziemca przebywającego w Polsce. Posługiwano się również wyrażeniami „nielegalny uchodźca" czy „uchodźca". O ile osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy mogły składać wnioski w ramach programu regularyzacyjnego, o tyle stanowiły one zdecydowaną mniejszość. Zatem praktycznie program regularyzacyjny dotyczył migrantów, imigrantów lub cudzoziemców przebywających w Polsce.

UdSC oraz organizacje pozarządowe nie podjęły jednak próby korekty tych błędów oraz sposobu opisywania zjawiska, jakim jest nieudokumentowana migracja. Jednocześnie wyrażenie „nielegalny migrant" było powszechnie stosowane przez wszystkich zaangażowanych aktorów. Nie wykorzystano szansy, jaką dawała kampania na temat programu regularyzacyjnego, aby upowszechnić wyrażenia mniej stygmatyzujące cudzoziemców i zaproponowanie frazeologii odpowiadającej wytycznym choćby Rady Europy.[93]

90 Informacja dostępna na stronie: http://www.vietinfo.eu/Luat-ba-lan/ba-lan-luat-cu-tru-nhan-dao-danh-cho-nguoi-nuoc-n-goai-bat-dau-co-hieu-luc.html [strona z dnia 30.01.2015].

91 Na przykład artykuł z dnia 8 lutego 2012 roku dostępny na stronie: http://queviet.eu/tin-cong-dong/nguoi-viet-o-ba-lan/92673-tu-van-phap-luat-hoi-dap-ve-luat-xa-phan-4 [strona z dnia 30.01.215].

92 Na przykład ogłoszenia w gazecie Que Viet w wydaniu z kwietnia 2012.

93 Więcej na ten temat zob. rozdział 1.

5.5. Wnioski i rekomendacje

Kampania UdSC składała się z kilku komponentów mających zbudować odpowiedni przekaz i dotrzeć z informacją do szerokiego grona odbiorców, wśród cudzoziemców i obywateli Polski. Przygotowano różnego rodzaju narzędzia, jednak wydaje się, że przy ograniczonym budżecie, dużą liczbą zadań do wykonania oraz ograniczeniach czasowych, należało skupić się jedynie na wybranych elementach.

Głównymi narzędziami kampanii informacyjnej, dotyczącej programu regularyzacyjnego, powinny były być przede wszystkim ulotki (przygotowane w wielu językach, również po ukraińsku) oraz bezpośrednie spotkania z cudzoziemcami. Targowiska, lokale gastronomiczne, centra handlowe, kościoły, świątynie, cerkwie i inne miejsca, w których przebywają i spotykają się dane grupy cudzoziemców, powinny ułatwić przekazywanie informacji na temat programu regularyzacyjnego. Kontakt osób bez uregulowanego statusu prawnego z instytucjami państwowymi, niezależnie od tego, czy jest to policja, czy urząd wojewódzki, będzie zawsze ograniczony. Powodem są doświadczenia z kontaktów urzędami państwowymi w krajach pochodzenia oraz poczucie „naruszenia prawa" i strach przed potencjalnymi konsekwencjami. Spotkania z cudzoziemcami powinny zatem odbywać się zawsze na gruncie neutralnym lub w miejscu, gdzie te osoby czują się względnie bezpieczne.

Organizowanie i prowadzenie spotkań dla cudzoziemców powinno być przekazane pomiotowi zewnętrznemu, dysponującemu odpowiednią wiedzą i możliwościami organizacyjnymi. Kryteria te spełniają niektóre organizacje pozarządowe. Spotkania nie powinny być prowadzone przez osoby związane z instytucjami publicznymi, ale przez niezależnych ekspertów. Wynika to przede wszystkim ze wspomnianego już braku zaufania do oficjalnych instytucji i strachu przed ewentualnymi konsekwencjami, które tworzą bariery w kontakcie ze światem zewnętrznym i ze wszystkim, co powiązane jest z aparatem państwowym. Wreszcie spotkania bezwzględnie muszą być prowadzone w językach zrozumiałych dla cudzoziemców.

Bezpośrednie spotkania z cudzoziemcami zyskują tym większe znaczenie jako narzędzie prowadzenia kampanii informacyjnej, iż migranci bez uregulowanego statusu prawnego, mają ograniczony dostęp do mediów i Internetu. Ponadto nie wszyscy z nich władają językiem polskim w takim stopniu, aby móc oglądać polską telewizję czy słuchać radia. Dlatego też korzystają raczej z mediów w języku kraju pochodzenia. Stąd informacje na temat możliwości uregulowania swojego pobytu kierowane być powinny poprzez ten ostatni kanał.

Przygotowane przez UdSC spoty telewizyjne ,dotyczące programu regularyzacyjnego, nie mogły stanowić odpowiedniego nośnika informacji. Przede wszystkim ich teść nie była zrozumiała, nie przekazywały odpowiedniej informacji, a tekst w języku angielskim, rosyjskim i wietnamskim był nieczytelny. W tym przypadku należałoby skorzystać raczej z doświadczeń PAH-u.

Przygotowane w ramach kampanii informacyjnej narzędzia należało przydzielić do odpowiednich grup docelowych. Trzeba było również wprowadzić segmentację tych grup. W przypadku programu regularyzacyjnego komunikat przekazywany cudzoziemcom i ogółowi społeczeństwa różni się w znaczący sposób. Wymagania tych dwóch grup odbiorców są zasadniczo różne. Pierwsza grupa potrzebuje informacji na temat tego, że istnieje możliwość złożenia wniosku, gdzie może szukać pomocy w tej konkretnej sprawie oraz jakie są pozytywne korzyści płynące z uregulowania pobytu. Z kolei celem przekazu do społeczeństwa przyjmującego jest budowanie pozytywnego wizerunku samego programu regularyzacyjnego i cudzoziemców w nim uczestniczących. Dodatkową ważną kwestią jest język

komunikatu. W ramach prowadzonej kampanii należało rozdzielić obie grupy i przygotować takie narzędzia, które najbardziej odpowiadały na potrzeby każdej z nich.

Przygotowania do kampanii prowadzonej przez UdSC rozpoczęły się zbyt późno, co spowodowało, że część narzędzi została opracowana i wdrożona już podczas jej trwania. Nie było również wiadomo, przed rozpoczęciem kampanii, które z wypracowanych narzędzi będą ostatecznie wdrożone. Wynikało to z tego, że na przykład z prośbą o emisję spotów zwrócono się do poszczególnych telewizji dopiero w styczniu 2012 roku. A przygotowanie z wyprzedzeniem odpowiedniej strategii jest kluczowe dla powodzenia kampanii.

Ponadto, przy ograniczeniu finansowym i czasowym, przyjęcie tak szerokiego spektrum narzędzi, stosowanych w ramach kampanii, nie było potrzebne. Przede wszystkim chodzi o przygotowanie plakatów na wielkoformatową powierzchnię reklamową. Wydaje się, że środki te można było przeznaczyć na produkcję innych narzędzi.

Brakowało również widocznej koordynacji działań pomiędzy UdSC oraz urzędami wojewódzkimi. Część z urzędów prowadziła swoje własne działania informacyjne, które nie były powiązane z działaniami wdrażanymi przez UdSC. Z drugiej strony, nie wszystkie urzędy wojewódzkie włączyły się w prowadzenie kampanii w takim samym stopniu. Niektóre z nich ograniczyły się wyłącznie do umieszczenia informacji na stronie internetowej oraz przekazania ulotek informacyjnych. Część województw prowadziła własne kampanie, włączając w to przygotowywanie spotów telewizyjnych, produkcję ulotek i plakatów. Kampania ogólnopolska powinna być jednak spójna i ściśle powiązana z działaniami prowadzonymi w regionach.

Zabrakło ściślejszej współpracy organizacji pozarządowych, urzędów wojewódzkich i UdSC. Zorganizowane przez UdSC spotkanie z organizacjami pozarządowymi i skierowanie do nich prośby o przekazanie informacji o planowanych działaniach nie było wystarczające. Przede wszystkim należało skoordynować działania na poziomie lokalnym oraz ogólnopolskim tak, aby nie dublować oferowanej pomocy i zapewnić cudzoziemcom jak najlepszy dostęp do informacji na temat programu regularyzacyjnego. Z analizy prowadzonej przez HFPC wynika, że często różne podmioty, prowadząc samodzielne działania, nie brały pod uwagę tego, co robią inne organizacje czy instytucje. Więcej uwagi należało również poświecić mediom, organizacjom oraz formalnym i nieformalnym grupom migranckim. Ich zaangażowanie w działania informacyjne było niezwykle ważne, bowiem stanowią one jeden z najlepszych kanałów dotarcia do samych zainteresowanych cudzoziemców.

Nie podjęto wystarczających działań mających na celu zwiększenie wiedzy wśród dziennikarzy, zajmujących się tematyką regularyzacji. Należało zorganizować spotkania i szkolenia dla dziennikarzy, a podczas konferencji prasowych kłaść nacisk na kwestie dotyczące tego, w jaki sposób powinno się mówić o programie i nieudokumentowanej migracji. Takiego rodzaju informacje mogły być również przekazywane w materiałach dla dziennikarzy. Dobrym przykładem mogą być materiały przygotowane dla tej grupy przez UNHCR.[94]

Kampania na temat programu regularyzacyjnego była doskonałą okazją do zmiany języka używanego względem migrantów o nieuregulowanym statusie i wyjaśnienia, dlaczego nie powinno stoso-

94 Zob. UNHCR, *Media i uchodźcy. Wskazówki dla dziennikarzy i fotografów*. Materiał dostępny na stronie: http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/wiadomosci-i-opinie/media-i-uchodzcy-wskazowki-dla-dziennikarzy-i-fotografow.html [strona z dnia 30.01.2015].

wać się takich wyrażeń jak: „nielegalny cudzoziemiec”, „abolicja dla cudzoziemców” czy „nielegalny uchodźca”. Okazją ku temu były konferencje prasowe organizowane w każdym województwie oraz publikowane komunikaty prasowe. Niestety ani instytucje państwowe, ani też organizacje pozarządowe nie podjęły się tego zadania.

Podsumowując, po raz pierwszy UdSC wraz z urzędami wojewódzkimi podjął się prowadzenia kampanii informacyjnej na temat programu regularyzacyjnego. Główną przeszkodą, jaką należało pokonać, były nie tylko ograniczenia finansowe i czasowe, ale również zbudowanie bliskich relacji umożliwiających realizację wspólnego zadania. Nie zawsze było to możliwe. Aby uniknąć podobnych błędów przy realizacji przyszłych kampanii, należy dokładnie przeanalizować podejmowane działania, popełnione błędy i stopień osiągnięcia założonych celów.

6.

MACIEJ FAGASIŃSKI, MARTA GÓRCZYŃSKA

Polska polityka i prawo migracyjne a regularyzacja pobytu cudzoziemców bez zezwoleń

6

Polska polityka i prawo migracyjne a regularyzacja pobytu cudzoziemców o nieudokumentowantowanym statusie

Dokument „Polityka Migracyjna Polski", przyjęty przez Radę Ministrów w lipcu 2012 roku,[1] w założeniu ma stanowić całościowe ujęcie podejścia państwa do różnych aspektów związanych z wjazdem, pobytem i integracją cudzoziemców. W oparciu o przyjęte założenia i rekomendacje państwo powinno realizować szereg działań zmierzających do zarządzenia migracjami w specyficznych uwarunkowaniach, w jakich znajduje się Polska. Jednym z nieodzownych elementów polityki migracyjnej państwa jest podejście do problematyki nieudokumentowanej migracji, a w jej ramach, do regularyzacji pobytu cudzoziemców, którzy przebywają na terytorium danego państwa bez wymaganych zezwoleń.

Na kształt polityki migracyjnej Polski ma wpływ wiele elementów. Wśród nich główną rolę odgrywają: położenie kraju, populacja imigrantów oraz sytuacja demograficzna. Nie bez znaczenia pozostaje także wpływ polityki migracyjnej Unii Europejskiej oraz ratyfikacja szeregu konwencji międzynarodowych, w tym Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.[2] Ponadto orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyznacza pewne standardy ochrony praw migrantów, w tym także tych, którzy nie posiadają wymaganych zezwoleń.

W dokumencie „Polityka Migracyjna Polski" podkreślono, że zjawisko nieudokumentowanej migracji należy „zwalczać" w sposób całościowy. Cel ma zostać osiągnięty dzięki wdrożeniu szeregu narzędzi, przede wszystkim polegających na prowadzeniu odpowiedniej polityki wizowej, kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Polski oraz promocji dobrowolnych powrotów do krajów pochodzenia.[3] W ramach tego komponentu zaprezentowano także podejście do kwestii związanych z regularyzacją pobytu cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce bez wymaganych zezwoleń. Opiera się ono na trzech elementach: wprowadzeniu programu regularyzacyjnego, umożliwieniu regularyzacji pobytu wybranym grupom migrantów oraz ułatwieniu powrotu do kraju pochodzenia bez wpisywania na listę osób niepożądanych na terytorium Polski lub znaczne skrócenie długości tego terminu.[4] Opracowane założenia oraz przyjęte rozwiązania, dotyczące regularyzacji pobytu cudzoziemców, są jednak dość ubogie. W dokumencie najwięcej uwagi poświęcono umożliwieniu cudzoziemcom powrotu do kraju pochodzenia, co uzasadnione jest przede wszystkim instrumentami i mechanizmami

1 MSW, *Polityka Migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.*

2 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzone w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

3 MSW, *Polityka Migracyjna Polski...,* op. cit., s. 16.

4 Ibid., s. 17.

wypracowanymi na poziomie Unii Europejskiej, w szczególności w związku z przyjęciem Dyrektywy powrotowej.[5]

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[6], Unia Europejska „rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Państwach Członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie". Polityka migracyjna należy do kompetencji dzielonych pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi. Uważa się również, że na gruncie Traktatu z Lizbony uzasadnione jest większe zaangażowanie Unii w kreowanie polityki migracyjnej, w związku z czym trudniej jest państwom członkowskim argumentować, że dana dziedzina prawa migracyjnego nie znajduje się w kompetencji Unii.[7,8]

Analiza strategicznych dokumentów, określających kierunki polityki Unii Europejskiej, ukazuje, że zwłaszcza w ostatnich latach, bardzo mocno podkreślana jest konieczność zwalczania zjawiska nieudokumentowanej migracji na terenie państw członkowskich, podnoszenie skuteczności działań na granicach zewnętrznych Unii oraz budowanie kanałów dla legalnej migracji (w szczególności pracowników wysoko wykwalifikowanych oraz studentów).[9] Uzupełnieniem działań związanych z przeciwdziałaniem nieudokumentowanej migracji jest również promocja migracji cyrkulacyjnej, która ma być odpowiedzią „na potrzeby rynków pracy państw członkowskich, wykorzystując potencjalnie pozytywny wpływ migracji na rozwój oraz odpowiadając na potrzeby krajów pochodzenia w zakresie transferu umiejętności i łagodzenia skutków drenażu mózgów".[10] Niektóre kraje, po spełnieniu warunków związanych m.in. z przeciwdziałaniem nieudokumentowanej migracji czy wprowadzeniem mechanizmów readmisji, mogłyby przystępować do tego rodzaju programu mobilności.[11]

Jednym z instrumentów służących realizacji polityki w dziedzinie przeciwdziałania nieudokumentowanej migracji jest przyjęta w 2008 r. Dyrektywa powrotowa. Wprowadziła ona definicję „nielegalnego pobytu"[12], a także nakazała państwom członkowskim wydawanie decyzji nakazujących powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego przebywającemu na terytorium danego państwa w sposób nieuregulowany.[13] Za podstawę wypracowania wspólnej dla państw UE polityki migracyjnej i uchodźczej uznano przyjęcie wspólnych instrumentów prawnych, wzmocnienie wzajemnego zaufania między

5 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich*, Dz.U. UE L 348/98.

6 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C 326.

7 S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, wyd. 3, Oxford 2012, s. 393.

8 Za wyjątkiem, który wprowadza art. 79(5) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Stwierdza on, że „[n]iniejszy artykuł nie narusza prawa Państw Członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających z państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub na własny rachunek".

9 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności*, KOM(2011) 743, 18.11.2011 r.

10 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów* w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi, KOM(2007) 248, 16.5.2007.

11 Ibid., s.3.

12 Art. 3 pkt 2 Dyrektywy.

13 Art. 6 ust. 1 Dyrektywy.

państwami oraz usprawnienie koordynacji polityk krajowych.[14] Z tego względu w 2006 r. Rada przyjęła decyzję, dotyczącą wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi na temat przyjmowanych środków w dziedzinie migracji.[15]

W konsekwencji państwa członkowskie zobowiązane są do przekazywania między sobą informacji, m.in. na temat przyjmowanych programów regularyzacyjnych. Jednak prowadzenie takich programów leży w ich wyłącznej gestii, a na poziomie unijnym brakuje uregulowań prawnych w tym zakresie. Kwestia wprowadzania przez poszczególne państwa przepisów lub praktyki pozwalającej na regularyzację pobytu obywateli państw trzecich pojawia się jednak w dokumentach strategicznych Unii. W Europejskim Pakcie o Azylu i Imigracji z 2008 r.[16] podkreślone zostało, że legalizacja pobytu cudzoziemców, prowadzona w oparciu o prawo krajowe, powinna ograniczyć się do analizy indywidualnych przypadków i nie traktować ich zbiorowo. Polityka Unii Europejskiej jest w tym zakresie dość restrykcyjna i dąży do ograniczania wprowadzania takich doraźnych programów. Stoi za tym przede wszystkim podejście tych państw członkowskich, które obawiają się, że wdrażanie takich programów w jednym kraju może wpływać negatywnie na sytuację w innym.[17]

W dokumencie „Polityka Migracyjna Polski" zaprezentowano podejście zbieżne z polityką Unii Europejskiej. Przeciwdziałanie nieudokumentowanej migracji ma zostać osiągnięte dzięki działaniom prewencyjnym takim jak kontrola przed przekroczeniem granicy i w trakcie przekraczania granicy, kontrola na terytorium kraju, wprowadzenie odpowiedniej polityki wizowej oraz polityki powrotowej. Ta ostatnia ma się opierać na prowadzeniu skutecznych wydaleń, wspieraniu readmisji oraz dobrowolnych powrotów. W dokumencie wydzielono kwestie dotyczące regularyzacji pobytu, jednak nadal silnie powiązano je z umożliwieniem powrotu do kraju pochodzenia osobom o nieuregulowanym statusie.

Analiza dokumentu „Polityka Migracyjna Polski" prowadzi do wniosku, że regularyzacja miałaby się opierać na dwóch głównych elementach. Pierwszy z nich to wprowadzenie indywidualnych przesłanek, pozwalających na uregulowanie pobytu. Drugi natomiast miałby się skupić na umożliwieniu „cudzoziemcom przebywającym w Polsce, a nieposiadającym zezwolenia pobytowego, na wyjazd z Polski w określonym w przepisach terminie, bez ponoszenia negatywnych konsekwencji"[18]. Kolejne dwa zalecenia dotyczą wprowadzenia mechanizmu monitorowania „losów cudzoziemców", którzy uregulowali swój pobyt oraz prowadzenie badań na temat programów regularyzacyjnych. Tymczasem, polityka państwa w zakresie regularyzacji pobytu migrantów bez wymaganych zezwoleń powinna skupić się na takich elementach jak:

- wypracowanie mechanizmu pozwalającego na ocenę, kiedy uruchomienie programu regularyzacyjnego jest wskazane; może być to osiągnięte poprzez stałą analizę sytuacji, trendów migracyjnych i danych statystycznych (w zakresie, w jakim potencjalnie mogą obejmować zjawisko nieudokumentowanej migracji); analiza ta powinna obejmować także skutki i ocenę wcześniejszych programów regularyzacyjnych

14 *Uzasadnienie wniosku Rady w sprawie ustanowienia procedury wymiany informacji o środkach przyjmowanych przez Państwa Członkowskie w zakresie polityki azylowej i imigracyjnej*, KOM(2005) 480 wersja ostateczna, 10.10.2005.

15 *Decyzja Rady z dnia 5 października 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji dotyczących środków państw członkowskich w obszarach azylu i imigracji nr 2006/688/WE* (Dz.U. UE L 283).

16 *Europejski pakt o azylu i imigracji*, 24.09.2008, nr 13440/08.

17 K. Brick, *Regularizations in the European Union: The Contentious Policy Tool*, grudzień 2011. Dokument dostępny na stronie: http://www.migrationpolicy.org/research/regularizations-european-union [strona z dnia 17.02.2015].

18 MSW, *Polityka Migracyjna Polski...,* op. cit., s. 55.

- ocena i analiza, czy z punktu widzenia zarządzania przepływami migracyjnymi i konieczności zagwarantowania ochrony podstawowych praw wszystkim cudzoziemcom, bez względu na ich status migracyjny, najbardziej odpowiednim byłby stały, powszechny czy indywidualny mechanizm regularyzacyjny; ponadto czy przesłanki uzyskania zezwolenia na pobyt w ramach takiego mechanizmu powinny być restrykcyjne czy liberalne

- prowadzenie działań zwiększających świadomość na temat programu regularyzacyjnego wśród samych cudzoziemców oraz ich pracodawców i innych zaangażowanych podmiotów

- wdrożenie strategii integracyjnych i pomocowych przeciwdziałających ponownej utracie tytułu pobytowego prowadzącego do nieudokumentowanego statusu.

Obecna polityka polska i prawo migracyjne jedynie w minimalnym stopniu podążają za wyżej wymienionymi elementami. Polska coraz częściej staje się krajem docelowym dla różnych grup cudzoziemców, interesującym zarówno pod względem turystycznym, jak i dającym możliwość znalezienia i podjęcia pracy czy studiów. Wobec wzrastającej liczy migrantów przyjeżdżających do Polski, tym bardziej należy liczyć się z występowaniem zjawiska nieuregulowanej migracji. Cudzoziemcy, z różnych powodów, będą się decydować na pozostanie w kraju, nawet po upływie terminu ważności posiadanego przez nich zezwolenia na pobyt. Dlatego odpowiednie zarządzanie migracją wymaga wprowadzenia mechanizmów przygotowujących i pozwalających na odpowiedź względem nieudokumentowanej migracji. Jedną z najbardziej humanitarnych polityk w tym zakresie jest prowadzenie programów regularyzacyjnych.

Zalecenia odnośnie kształtowania i prowadzenia mechanizmu regularyzacyjnego, zgodnie z wytycznymi wymienionymi w dokumencie „Polityka Migracyjna Polski", koncentrują się na wprowadzeniu „zachęty" do „ujawnienia się" organom państwowym poprzez niewpisywanie do wykazu osób niepożądanych na terytorium Polski.[19] Taka możliwość ma prowadzić do możliwie szybkiego powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia. Podejścia przedstawianego w dokumencie nie można jednak zakwalifikować jako regularyzacji pobytu cudzoziemców *per se.* Program regularyzacyjny obejmuje bowiem działania, „które umożliwiają zalegalizowanie pobytu cudzoziemcom nieposiadającym tytułu zgodnego z prawem pobytu na terytorium danego państwa".[20] Celem takiego programu nie jest uregulowanie pobytu cudzoziemców po to, aby mogli jak najszybciej wyjechać do kraju pochodzenia, ale umożliwienie im pozostania na terytorium danego kraju dłużej, w oparciu o odpowiedni tytuł pobytowy. Proponowana polityka państwa ogranicza się tymczasem do wprowadzenia mechanizmów na kształt tzw. „małej abolicji", która mogłaby umożliwić powrót do kraju pochodzenia cudzoziemcom niespełniającym przesłanek do otrzymania zezwolenia na pobyt w trybie ustawy. Przyjęte podejście, poprzez wprowadzenie minimalnych konsekwencji za nieuregulowany pobyt, wiąże się bardziej z polityką dobrowolnych powrotów do kraju pochodzenia.

Zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym w dokumencie „Polityka Migracyjna Polski", wprowadzenie programu regularyzacyjnego miałoby prowadzić do ograniczenia liczby migrantów o nieuregulowanym statusie przebywających w Polsce oraz umożliwienie tej grupie na wyjście z szarej strefy i stopniową

19 Ibid.

20 P. Sadowski, *Akcje regularyzacyjne w Wielkiej Brytanii i w Polsce*, Centrum Europejskie Natolin, materiały robocze I(15)/2010, Warszawa 2010, s. 9.

integrację ze społeczeństwem przyjmującym.[21] W dokumencie jednak w ogóle nie porusza się kwestii związanych z kształtem przyszłego programu regularyzacyjnego. Dokument nie wyklucza jednak, aby takiego rodzaju działania były przez Polskę realizowane w przyszłości. Na kształt i zakres programu regularyzacyjnego wpływa przede wszystkim sytuacja migracyjna w danym kraju i cele jakie zakłada się osiągnąć.[22] Może on zatem przybierać charakter jednorazowy, zobowiązując cudzoziemców do złożenia wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt w trybie regularyzacji, w określonym z góry przedziale czasowym. Regularyzacja ciągła pozwala z kolei na złożenie wniosku w dowolnym terminie, przy spełnieniu określonych przesłanek (np. określonej długości pobytu). Program regularyzacyjny może mieć charakter indywidualny lub powszechny. Ten pierwszy skierowany jest do określonej grupy cudzoziemców (np. ze względu na kraj, region pochodzenia), a organ rozpatrujący wniosek ma pewien margines swobody w jego ocenie. Regularyzacja powszechna kierowana jest z kolei do wszystkich cudzoziemców przy uwzględnieniu określonych przesłanek, które powinni spełnić. Kolejny podział wynika z potrzeby uregulowania pobytu danej grupy cudzoziemców. Może wynikać z przyczyn humanitarnych np. ze względu na sytuację rodzinną lub zdrowotną migranta (regularyzacja ze względu na potrzebę ochrony) lub być kierowana wyłącznie do określonej grupy cudzoziemców, których pobyt jest nieudokumentowany od ustalonej daty, którzy pochodzą z danego kraju lub regionu świata albo spełniają pewne kryteria ekonomiczne (regularyzacja *fait accompli*). Wreszcie, program regularyzacyjny może przybrać kształt formalny (np. w oparciu o przyjętą ustawę) lub nieformalny (przy braku określonych procedur i kryteriów, wynikający z praktyki organów).

Program realizowany w Polsce w 2012 roku był programem powszechnym, jednorazowym, formalnym oraz *fait accompli*. W innych krajach, np. w Portugalii, Hiszpanii czy Wielkiej Brytanii, programy regularyzacyjne opierają się na innych elementach. Są to przede wszystkim programy ciągłe, adresowane do danej grupy cudzoziemców po spełnieniu przez nich określonych przesłanek. W Wielkiej Brytanii jest to ponad 14-letni pobyt,[23] z kolei w Portugalii – posiadanie pracy i ubezpieczenia społecznego oraz wjazd do kraju z dowolnym tytułem pobytowym, choćby na wizie turystycznej.[24] „Polityka Migracyjna Polski" milczy jednak na temat preferowanego kształtu przyszłych programów regularyzacyjnych oraz kryteriów, na jakich powinny się one opierać. Nie zalecono również opracowania analizy porównawczej i oceny potencjalnych skutków oraz korzyści płynących z wprowadzenia poszczególnych typów opisanych wyżej mechanizmów regularyzacyjnych.

Jedną z rekomendacji przedstawionych w „Polityce Migracyjnej Polski" było wprowadzenie przepisów pozwalających na uregulowanie pobytu w określonych przypadkach. Mechanizm ten miał być skierowany do cudzoziemców, których wyjazd z Polski naruszałby prawo do życia rodzinnego,[25] prawa dziecka[26] lub których pobyt w Polsce byłby wymagany ze względu na toczące się postępowanie, sytuację osobistą lub interes państwa.[27]

21 MSW, *Polityka Migracyjna Polski...,* op. cit., s. 50.

22 A. Levinson, *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005, s. 4.Dokument dostępny na stronie: https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Regularisation%20Report.pdf [strona z dnia 15.02.2015].

23 P. Sadowski, *Akcje regularyzacyjne...*, op. cit., s 54.

24 J. Peixoto, C. Sabino i A. Abreu, *Immigration Policies in Portugal: Limits and Compromise in the Quest for Regulation*, European Journal of Migration and Law, vol. 11(2), 2009, s. 186.

25 Zgodnie z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

26 Zgodnie z Konwencją o prawach dziecka, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526).

27 MSW, *Plan wdrażania dla dokumentu »Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania. Wersja stanowiąca załącznik do uchwały Zespołu do Spraw Migracji z dnia 18 grudnia 2013 r.*«, ss. 62-63.

Rozwiązania te wprowadzono ustawą z 2013 r. o cudzoziemcach. Na podstawie art. 187 pkt 6 i 7 tej ustawy zezwolenie na pobyt czasowy może zostać udzielone cudzoziemcowi, który przebywa w Polsce w sposób nieuregulowany, jeżeli jest to niezbędne z uwagi na konieczność poszanowania prawa do życia rodzinnego lub jeżeli wyjazd cudzoziemca z Polski naruszałby prawa dziecka w stopniu zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu. W takiej sytuacji cudzoziemcowi udzielane jest zezwolenie na pobyt czasowy na okres do 3 lat. Pozostałe przypadki wymienione w dokumencie „Polityka Migracyjna Polski" znalazły się w art. 181 ust. 1 ustawy i umożliwiają jednorazową legalizację pobytu cudzoziemca na okres do 6 miesięcy.[28] Ustawa przewiduje także kilka innych przypadków, kiedy to ze względu na szczególną sytuację cudzoziemca, powodem odmowy udzielenia mu zezwolenia nie może być jego nieuregulowany pobyt w Polsce.[29] Są to jednak przepisy wyjątkowe, skierowane zwłaszcza do cudzoziemców, którzy ubiegają się o legalizację pobytu ze względów rodzinnych lub humanitarnych. Jednocześnie powyższe mechanizmy legalizacyjne mają charakter ciągły i indywidualny, a motywowane są potrzebą ochrony fundamentalnych praw cudzoziemca lub członków jego rodziny. Krótki okres obowiązywania nowych przepisów, a także zakres niniejszego badania, nie pozwala jednak na ocenę praktyki ich stosowania.

Ustawa z 2013 r. o cudzoziemcach wprowadziła także nową[30] instytucję – udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych.[31] Jest to szczególny rodzaj legalizacji pobytu. Jego celem jest ochrona cudzoziemca przed wydaniem lub wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Udzielona może zostać wyłącznie przez organ Straży Granicznej w ramach postępowania powrotowego.[32] Przesłanki udzielenia tej zgody w pewnej mierze pokrywają się z przesłankami udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy.[33] Pozostałe przesłanki dotyczą ochrony prawa do życia prywatnego i praw gwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Szczególnie istotne jest wprowadzenie, po raz pierwszy, do polskiego porządku prawnego przesłanki „prawa do życia prywatnego", która w poprzednio obowiązującej ustawie nie była wymieniona.[34] To, co jednak odróżnia tę formę legalizacji pobytu od innych to jej szczególny tryb (zgoda udzielana jest w postępowaniu powrotowym przez organ Straży Granicznej), bezterminowy charakter oraz brak możliwości zmiany podstawy pobytu poprzez złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, np. w przypadku zmiany okoliczności związanych z pobytem w Polsce.[35] Z tego względu ta forma legalizacji nie może być uznana za mechanizm regularyzacyjny, a za mechanizm ochronny o znaczeniu humanitarnym. W toku

28 Zgodnie z art. 181 ust. 1 ustawy z 2013 r. o cudzoziemcach, zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu cudzoziemca na terytorium Polski można udzielić cudzoziemcowi, który jest zobowiązany do osobistego stawiennictwa przed organami władzy publicznej, uzasadnia to jego wyjątkowa sytuacja osobista lub wymaga tego interes Polski. W tych szczególnych sytuacjach cudzoziemiec może ubiegać się o udzielenie mu zezwolenia, nawet podczas niezgodnego z prawem pobytu. Zezwolenie udzielone na tej podstawie ma jednak charakter jednorazowy (art. 99 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2013 r. o cudzoziemcach), nie może zatem prowadzić do trwałej legalizacji pobytu cudzoziemca na terytorium Polski.

29 Np. małżonkowie polskich obywateli oraz cudzoziemcy, którzy złożyli wniosek o udzielenie im zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności w ciągu roku od uzyskania pełnoletniości.

30 Instytucja ta jest nowa, gdyż nie istniała na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów, natomiast przesłanki udzielenia zgody na pobyt humanitarny w dużej mierze pokrywają się z przesłankami udzielenia zgody na pobyt tolerowany określonymi w ówcześnie obowiązującym art. 97 ust. 1 ustawy o ochronie.

31 Art. 348 ustawy z 2013 r. o cudzoziemcach.

32 Art. 356 ustawy z 2013 r. o cudzoziemcach.

33 Art. 348 pkt 2 ustawy z 2013 r. o cudzoziemcach, podobnie jak art. 187 pkt 6 ma na celu m.in. ochronę prawa do życia rodzinnego w rozumieniu przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z kolei art. 348 pkt 3, podobnie jak art. 187 pkt 7 chroni prawa dziecka wynikające z Konwencji o prawach dziecka.

34 Pomimo że przesłanka ta nie była wprost wskazana w ustawie z 2003 r. o cudzoziemcach, organy administracji zobowiązane były do bezpośredniego stosowania art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w tym zakresie.

35 Zgodnie z art. 99 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2013 r. o cudzoziemcach, cudzoziemcowi odmawia się wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, jeżeli udzielono mu zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

prac nad nową ustawą o cudzoziemcach organizacje pozarządowe zgłosiły konieczność wprowadzenia do polskiego porządku prawnego stałego mechanizmu regularyzacyjnego. Umożliwiałby on legalizację pobytu tych cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce od wielu lat, posiadają tu więzi o charakterze osobistym lub społecznym, zaś ich pobyt jest nieuregulowany. Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej podnosiły, że wprowadzenie takiego mechanizmu stanowiłoby racjonalną alternatywę wobec prowadzonych co kilka lat cyklicznych programów regularyzacyjnych. Ta propozycja nie spotkała się jednak z aprobatą strony rządowej i nie została ostatecznie przyjęta.[36]

Analiza dokumentu „Polityka Migracyjna Polski" oraz toku prac nad zmianą ustawy o cudzoziemcach pozwala wnioskować, że preferowane jest prowadzenie wyłącznie jednorazowych i powszechnych programów regularyzacyjnych. Należałoby jednak rozważyć możliwość wprowadzenia stałego mechanizmu regularyzacyjnego, który brałby pod uwagę względy ekonomiczne i dotyczył cudzoziemców pracujących już w Polsce. Pozwoliłoby to na znaczne ograniczenie szarej strefy, zagwarantowało prawa socjalne migrantom oraz zapewniło dodatkowe wpływy do budżetu państwa. W dokumencie „Polityka Migracyjna Polski" w ogóle nie odniesiono się do kwestii stałej regularyzacji pobytu migrantów o nieuregulowanym statusie, choćby poprzez rekomendację dotyczącą przeprowadzenia badań i analizy, które pozwoliłyby na ocenę czy taki mechanizm byłby w ogóle zasadny.

W opracowanej polityce migracyjnej państwa brakuje również szerszego ujęcia kwestii regularyzacji pobytu cudzoziemców o nieuregulowanym statusie zarówno z punktu widzenia samych beneficjentów takich programów, jak i z punktu widzenia społeczeństwa przyjmującego. Należy prowadzić stałe badania na temat tego zjawiska, ale również kierować działania informacyjne bezpośrednio do migrantów, pracodawców oraz innych zaangażowanych aktorów. Przedstawione zalecenia ograniczają się jedynie do wskazania na konieczność prowadzenia badań na temat już zrealizowanych programów.[37]

Przedstawiona polityka państwa nie odpowiada na potrzeby integracyjne cudzoziemców, którzy uregulowali swój status prawny w ramach programów regularyzacyjnych. Tymczasem państwo powinno być zainteresowane tym, aby osoby te po upływie ważności udzielonego im zezwolenia ponownie nie utraciły tytułu pobytowego, co prowadziłoby do nieudokumentowanego statusu. Dlatego należy przede wszystkim wprowadzić ułatwienia w dostępie do rynku pracy dla tych cudzoziemców, którzy uczestniczą w programie regularyzacyjnym. W ramach programu 2012 migranci, który otrzymali zezwolenie na pobyt w trybie regularyzacyjnym, mogli podjąć pracę bez zezwolenia wyłącznie w oparciu o umowę o pracę. Niektórzy z nich, pomimo posiadanego zezwolenia, nie mogli podjąć pracy lub zmienić pracodawcy (jeżeli ten nie oferował im etatu). Pewna grupa migrantów, z którymi rozmawiano podczas prowadzonych badań, podkreślała, że właśnie z powodu braku umowy nie zdołali przedłużyć swojego pobytu. W rezultacie ich pobyt po upływie 2-letniego okresu ponownie jest nieudokumentowany. Dlatego również należy zachęcać cudzoziemców do prowadzenia własnej działalności gospodarczej oraz umożliwić podjęcie im pracy bez zezwolenia w oparciu zarówno o umowy o pracę, jak i umowy cywilnoprawne. Dotychczasowe badania na temat programów regularyzacyjnych przeprowadzone w różnych krajach ukazały, że po upływie ważności tytułu pobytowego, pobyt nawet połowy cudzoziemców,

36 Propozycje zmian do ustawy z 8 listopada o cudzoziemcach przedstawione przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, dostępne tutaj: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/11/Uwagi-HFPC-i-SIP-21.11.2013.pdf [strona z dnia 17.02.2015].

37 W dokumencie stwierdza się, że „[n]ależy wprowadzić obowiązek opracowania przez organy państwowe regularnych analiz dotyczących abolicji". MSW, *Polityka Migracyjna Polski...,* op. cit., s. 55.

którzy skorzystali z takich programów ponownie stał się nieudokumentowany.[38] Powodem był krótki termin ważności otrzymanego zezwolenia oraz zbyt trudne do spełnienia kryteria wymagane do jego przedłużenia. Dotyczyło to zwłaszcza tych cudzoziemców, którzy nie byli w stanie wykazać stabilnego źródła dochodu i posiadanej umowy o pracę.[39] Podobne wnioski przedstawiono także w analizie programu regularyzacyjnego z 2003 roku. Zauważono, że „najistotniejszym okresem decydującym o sukcesie bądź porażce w kwestiach utrzymania legalnego statusu pobytowego cudzoziemców są dwa pierwsze lata uczestniczenia w procesie regularyzacyjnym, czyli przystąpienie do programu abolicyjnego oraz uzyskanie kolejnego zezwolenia pobytowego".[40] Pozytywne przejście z jednego do drugiego etapu zachęca cudzoziemców do integracji ze społeczeństwem przyjmującym, jednak polska polityka migracyjna w ogóle nie dotyka tego tematu. Nie rekomenduje się również działań, które przeciwdziałałyby temu trendowi.

Widoczne było to również po przeprowadzaniu programu regularyzacyjnego 2012. Administracja publiczna nie podjęła prób dotarcia z szerszą informacją do tych cudzoziemców, którzy uregulowali swój pobyt. Oprócz przygotowanych pouczeń, migrantom nie dostarczono praktycznej wiedzy na temat tego, jak powinni wykorzystać otrzymaną szansę. Polskie Forum Migracyjne opracowało ulotkę „Uzyskałeś abolicję. Co dalej?", która dystrybuowana była w ramach Centrum Informacyjnego dla Cudzoziemców przy Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie. Informację dla migrantów przygotowało także Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.[41] Z kolei Helsińska Fundacja Praw Człowieka przeprowadziła spotkania informacyjne dla cudzoziemców, którzy otrzymali zgodę na pobyt w trybie programu regularyzacyjnego. Spotkania odbyły się w większych miastach. Jednakże działania podejmowane przez organizacje pozarządowe czy Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich okazały się niewystarczające.

Skutkiem uzyskania zezwolenia na pobyt, w ramach programu regularyzacyjnego 2012, było uzyskanie prawa do podejmowania pracy na podstawie umowy o pracę bez konieczności uzyskania zezwolenia. Szef UdSC podkreślał, że celem ograniczenia tego prawa, wyłącznie do umów o pracę, było skłonienie potencjalnych pracodawców do zawarcia z cudzoziemcem umowy, która w sposób najpełniejszy chroni jego prawa. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę rynku pracy w Polsce, uzyskanie takiego rodzaju kontraktu w praktyce okazało się trudne. Dlatego potrzebna jest liberalizacja przepisów w tym zakresie wraz z prowadzeniem kampanii informacyjno-szkoleniowej dla cudzoziemców oraz pracodawców i potencjalnych pracodawców. Migranci powinni mieć dostęp do szkoleń pozwalających na zwiększenie znajomości języka polskiego, poznanie praw i obowiązków oraz nabycie umiejętności związanych na przykład z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej. Dzięki temu mogliby lepiej funkcjonować w nowej sytuacji i ułatwiłoby to im spełnienie przesłanek do uzyskania kolejnego zezwolenia na pobyt.

Z punktu widzenia zarządzania migracjami przeciwdziałanie powrotowi cudzoziemców do sytuacji nieudokumentowanego pobytu powinno być kluczowe. W dokumencie „Polityka Migracyjna Polski" postulowane jest „ustanowienie systemu »monitorowania losów« cudzoziemca, którego pobyt został

38 A. Papadopoulou, *Regularization programmes: an effective instrument of migration policy?,* Global Migration Perspectives numer 33, maj 2005, s. 10. Dokument dostępny na stronie: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/gmp/gmp33.pdf [strona z dnia 17.02.2015].

39 Ibid.

40 MSW, *Ocena skutków abolicji dla cudzoziemców z 2003 roku*, październik 2012, s. 41.

41 P. Dąbrowski, Jak trwale skorzystać z abolicji?. Dokument dostępny na stronie: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Jak%20skorzysta%C4%87%20z%20abolicji.pdf [strona z dnia 17.02.2015].

zalegalizowany w oparciu o przepisy abolicyjne".[42] Zaleca się wprowadzenie obowiązku osobistego stawiennictwa przed organami administracji publicznej czy przedstawiania przez migranta organowi prowadzącemu postępowanie informacji, „o kolejnych podejmowanych działaniach, mających doprowadzić do uregulowania sytuacji prawnej cudzoziemca w Polsce".[43] Dokument jednak nie wyjaśnia, czemu taki „system monitorowania losów" miałby służyć i dlaczego należy go wprowadzić. Kwestii tej nie wyjaśnia również „Plan wdrażania polityki migracyjnej", gdzie wymienia się jedynie, że „monitorowanie losów cudzoziemca jest możliwe z poziomu administratora systemu POBYT"[44], a dostęp do tego systemu ma m.in. straż graniczna i policja.

Z analizy proponowanych rozwiązań wynika, że system ten miałby dotyczyć osób, które uregulowały swój status, aby monitorować „ich dalsze losy". Wydaje się jednak, że tak enigmatyczne wyjaśnienie ma na celu jedynie zwiększenie kontroli nad dalszym pobytem cudzoziemca w Polsce oraz podejmowanymi przez tę osobę działaniami. W rezultacie migrant, który uregulował swój status prawny w trybie programu regularyzacyjnego, będzie traktowany z nieufnością. Z założenia uznaje się też, że za jakiś czas pobyt cudzoziemca znowu będzie nieudokumentowany. Stawiennictwo przed organami administracji publicznej czy dokumentowanie podejmowanych działań wskazuje, że grupę tę ocenia się jako potencjalnych „recydywistów". Taka propozycja niesłusznie różnicuje sytuację migrantów, którzy uregulowali swój pobyt w trybie programu regularyzacyjnego od innych cudzoziemców, którzy posiadają ten sam tytuł pobytowy, ale uzyskany w ramach innej procedury. W konsekwencji taka selekcja migrantów w oparciu o ich historię migracyjną prowadzić będzie do dyskryminacji.

Ponadto wprowadzenie elementów kontroli pobytu cudzoziemców, którzy uregulowali swój pobyt w trybie regularyzacji przeczy temu, czemu w założeniu służyć ma taki program. Mianowicie być przede wszystkim działaniem o charakterze humanitarnym[45] i służyć m.in.:

- poprawie sytuacji nieudokumentowanych migrantów i zagwarantowaniu ich praw podstawowych
- zebraniu informacji na temat populacji nieudokumentowanych migrantów w danym kraju
- zwiększeniu transparentności rynku pracy i wyjście z szarej strefy[46]

Program regularyzacyjny ma pozwolić na jawne funkcjonowanie i uczestniczenie w życiu społecznym tej grupie cudzoziemców. Dlatego państwo powinno prowadzić politykę wspierającą, a nie kontrolującą, pobyt cudzoziemców, którzy uregulowali swój status prawny. Tym bardziej więc ważne stają się działania szkoleniowo-informacyjne dla migrantów dotyczące ich praw, obowiązków i możliwości, które daje im uregulowany pobyt.

Analizując doświadczenia, płynące z programów regularyzacyjnych prowadzonych w 2003 i 2007 roku, w dokumencie „Polityka Migracyjna Polski", oceniono, że nie spełniały one zakładanych celów. Powodem były przede wszystkim restrykcyjne warunki uzyskania zezwolenia, które w praktyce znacznie ograniczyły liczbę cudzoziemców mogących wziąć udział w obu programach.[47] Regularyzacja

42 MSW, *Polityka Migracyjna Polski...,* op. cit., s. 55.
43 Ibid.
44 MSW, *Plan wdrażania dla dokumentu...,* op. cit., s. 64-65.
45 Kwestię tę podkreśla również Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Pismo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do HFPC z 24 września 2014 r., sygn. DPM-WAM-078-17/2014/KL.
46 A. Levinson, *The Regularisation of Unauthorized...,* op. cit., ss. 5-6.
47 MSW, *Polityka Migracyjna Polski...,* op. cit., ss. 50-51.

2012 miała w tym zakresie różnić się od poprzednich programów, zdecydowano się więc na znaczną liberalizację wymogów. Zalecono też przeprowadzenie analizy, która oceniłaby skutki wdrożenia ostatniego programu.[48] Nie wskazano jednak, czemu takie badania miałyby służyć. Nie sprecyzowano, czy miałyby one pomóc w ocenie zasadności wprowadzenia kolejnych programów regularyzacyjnych i doboru najlepszych mechanizmów do polskich realiów i sytuacji migracyjnej.

Analiza stanowiska MSW, głównych partii politycznych w kraju oraz urzędów wojewódzkich w kwestii prowadzenia programów regularyzacyjnych, w szczególności programów ciągłych, prowadzi do wniosku, że nie ma odpowiedniej woli ani potrzeby do wdrażania takich działań. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych stwierdza, że zmiany wprowadzone do ustawy o cudzoziemcach poszerzają „w sposób znaczący przesłanki pozwalające cudzoziemcom na legalizację pobytu".[49] W opinii MSW stanowi to formę ciągłego mechanizmu regularyzacyjnego. Dlatego nie planuje się kolejnych akcji regularyzacyjnych w najbliższej przyszłości. Sprawa ta może być dyskutowana przez grupę ekspertów, podczas ewaluacji polskiej polityki migracyjnej,[50] to jest najwcześniej w drugiej połowie 2016 roku. Z kolei większość urzędów wojewódzkich podkreśla, że programy regularyzacyjne zależne są od aktualnych potrzeb i nie wykluczają, że będą prowadzone w przyszłości. Dodają jednak, że podobne działania realizowane były ostatnio zbyt często. Niektóre urzędy twierdzą, że „[w]szystkie formy zmierzające do legalizacji pobytu cudzoziemców (...) należy uznać za właściwe",[51] ale powinny być uzależnione od sytuacji społecznej i gospodarczej Polski.[52] Świętokrzyski Urząd Wojewódzki dodaje, że takie działania nie mogą być stosowane zbyt często, bowiem „nie zachęcają one cudzoziemców do przestrzegania obowiązujących w Polsce przepisów prawa". Ponadto nieudokumentowany pobyt powinien nieść za sobą określone konsekwencje dla migranta.[53] W ocenie urzędów, częste programy regularyzacyjne, a tych w Polsce było już za dużo,[54] mają potencjalnie zachęcać cudzoziemców do pobytu bez stosowanych zezwoleń.[55] Urząd Wojewódzki w Opolu dodaje, że program regularyzacyjny powinien być przeprowadzany raz na dekadę i bez wcześniejszego informowania cudzoziemców o planowanych działaniach. Jest to przede wszystkim uzasadnione zapewnieniem bezpieczeństwa państwa oraz ograniczeniem tzw. turystyki abolicyjnej.[56] Większość urzędów skłania się ku temu, aby przyszłe przepisy były mniej liberalne od tych obowiązujących w 2012 roku,[57] bowiem w takiej sytuacji uzyskanie prawa pobytu w ramach programu regularyzacyjnego stanowi swoistą nagrodę „za wieloletnie ukrywanie się przed polskimi organami administracji i często naruszanie obowiązującego porządku prawnego".[58] Inne urzędy proponują całkowitą rezygnację z prowadzenia programów regularyzacyjnych, argumentując, że ustawa z 2013 r. o cudzoziemcach rozszerzyła nieudokumentowanym cudzoziemcom możliwość ubiegania się o prawo pobytu z powodu szczególnej sytuacji.[59] Potrzeba prowadzenia podobnych akcji świadczy ich zdaniem również o słabości państwa, które

48 Ibid., s. 55.
49 Pismo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do HFPC z 24 września 2014 r., sygn. DPM-WAM-078-17/2014/KL.
50 Ibid.
51 Pismo Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku do HFPC z 22 września 2014 roku, sygn. OB-II.6156.136.2014.BC.
52 Pismo Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku do HFPC z 14 stycznia 2015 roku, sygn. SO-VII.6156.852.2014.KoB.
53 Pismo Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach do HFPC z 17 września 2014 roku, sygn. SO.III.6156.185.2014.
54 Pismo Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie do HFPC z 19 września 2014 roku, sygn. O-II.6156.258.2014.
55 Pismo Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku do HFPC z 14 stycznia 2015 roku, sygn. SO-VII.6156.852.2014.KoB.
56 Pismo Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego do HFPC z 17 września 2014 roku, syng. SO.II.6156.269.2014.
57 Wiadomość elektroniczna przesłana do HFPC przez Urząd Wojewódzki w Łodzi z 30 września 2014 roku.
58 Pismo Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie do HFPC z 9 września 2014 roku, sygn. SO.021.47.2014.AC.
59 Pismo Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie do HFPC z 19 września 2014 roku, sygn. WO-V.6151.3265.2014 oraz wiadomość elektroniczna przesłana do HFPC przez Urząd Wojewódzki w Poznaniu w dniu 18 września 2014 roku.

nie ma „odpowiednich mechanizmów mających zapobiegać nielegalnej migracji".[60] Tylko nieliczne urzędy zauważają, że prowadzenie programów regularyzacyjnych może mieć znaczenie ze względu na potrzebę zagwarantowania praw cudzoziemców oraz mieć pozytywny wpływ na sytuację gospodarczą Polski.[61] Jedynie Urząd Wojewódzki w Warszawie podkreśla, że program regularyzacyjny ma przede wszystkim charakter humanitarny i jest „odpowiedzią na różnego rodzaju sytuacje życiowe oraz (...) środkiem łagodzącym skutki obowiązującego prawa".[62] Stanowisko takie prezentuje urząd, który borykał się z największą ilością wniosków w ramach programu regularyzacyjnego 2012. Urzędy, które miały mniej cudzoziemców, prezentują bardziej konserwatywne stanowiska.

Prowadzona przez państwo polityka migracyjna powinna w sposób całościowy podchodzić do kwestii nieuregulowanej migracji. Nie może wyłącznie ograniczać się do stworzenia takich mechanizmów, które prowadzić będą do wyjazdu tych cudzoziemców, którzy zdecydowali się na ujawnienie swojego nieudokumentowanego pobytu. Nie będzie stanowić to wystarczającego argumentu, który przekona migrantów do takiego działania. Większość z nich chce w Polsce pozostać głównie w celach zarobkowych. Należy zatem stworzyć taki mechanizm, który pozwoli na znaczące ograniczenia „szarej strefy" i zapewni, że migranci uczestniczyć będą w życiu społeczeństwa przyjmującego choćby przez opłacanie podatków.

Umożliwienie regularyzacji pobytu, w szczególności w oparciu o względnie liberalny mechanizm ciągłej regularyzacji, pozwoli również zabezpieczyć prawa migrantów. Często podejmują się oni pracy bez wymaganych zezwoleń i narażani są na wykorzystywanie ze strony pracodawcy. Jednak w obawie przed negatywnymi konsekwencjami dla nich samych nie zgłaszają naruszeń odpowiednim organom. Umożliwienie stałej regularyzacji pobytu pozwoliłoby na ograniczenie szarej strefy. Mogłoby to się również przyczynić do zagwarantowania dostępu do mechanizmów ochrony praw migrantów.

Bilans imigracji do i emigracji z Polski stale jest ujemny. Jednocześnie prognozy demograficzne pokazują, że w przyszłości będzie brakować siły roboczej. To z kolei wpłynie negatywnie na możliwość utrzymania m.in. systemu zabezpieczeń społecznych. W szczególności jeżeli „w długiej perspektywie czasowej, kiedy ujawnią się negatywne tendencje starzejącego się społeczeństwa oraz strukturalnych niedoborów na rynku pracy na dużo większą niż obecna skalę, może ona okazać się niewystarczająca, a wręcz niekorzystna dla rozwoju kraju w sensie ekonomiczno-społecznym".[63] Planowanie i prowadzenie świadomych akcji regularyzacji migrantów przebywających w Polsce bez wymaganych zezwoleń może być jednym ze sposobów poprawy tej sytuacji.

Kolejną kwestią jest też sytuacja wewnętrzna, w krajach sąsiadujących z Polską. Dotyczy to przede wszystkim Ukrainy. Jeszcze niedawno wnioski z analizy migracji obywateli Ukrainy do Polski wskazywały, że „przy założeniu braku poważnych zmian tak w sytuacji międzynarodowej, jak i wewnętrznej, dotychczasowy charakter migracji z Ukrainy do Polski nie ulegnie zmianie".[64] Zatem będzie miała ona charakter raczej cyrkulacyjny i krótkookresowy. Dynamiczna zmiana sytuacji wewnętrznej na Ukrainie w ostatnich miesiącach pokazała, że taką analizę należy zweryfikować. Coraz większa liczba obywateli Ukrainy może chcieć pozostać w Polsce dłużej. Ten trend potwierdzają też liczby wniosków

60 Pismo Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie do HFPC z 19 września 2014 roku, sygn. SO.II.6156.4.83.2014.MN.
61 Wiadomość elektroniczna przesłana do HFPC przez Urząd Warmińsko-Mazurski w Olsztynie w dniu 15 września 2014 roku.
62 Pismo Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie do HFPC z 20 października 2014 r., sygn. WSC. II.6156.202.2014.
63 Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne,* CMR Working Paper, nr 60(118). Warszawa 2013, s. 53. Dokument dostępny na stronie: http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/2017/ [strona z dnia 15.02.2015].
64 Ibid.

o nadanie statusu uchodźcy składanych przez tę grupę cudzoziemców. W 2014 roku prawie 2 500 obywateli Ukrainy złożyło takie wnioski, zaś w 2013 r. jedynie 46 osób.[65] Dotychczas wydano w sumie tylko 17 decyzji pozytywnych. W 6 przypadkach udzielono ochrony uzupełniającej, a w 11 - zgody na pobyt tolerowany. W większości wydawano decyzje negatywne. Wśród wnioskodawców były również osoby, które przebywały w Polsce bez wymaganych zezwoleń. Dlatego wprowadzenie m.in. indywidualnego mechanizmu regularyzacyjnego skierowanego do tej, konkretnej grupy cudzoziemców mogłoby stanowić jeden z elementów zarządzania migracją do Polski, który uwzględniałby dynamiczną zmianę sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej Ukrainy.

Regularyzacja pobytu i otrzymanie z tego tytułu pewnych praw nie jest nagrodą za nieudokumentowany pobyt, ale gwarancją ochrony praw migrantów. Regularyzacja to akt o charakterze humanitarnym i tak powinien być postrzegany, przez pryzmat prowadzonej polityki państwa. Wreszcie regularyzacja pobytu cudzoziemców powinna być postrzegana w kategoriach obopólnej korzyści – dla migrantów, ale też społeczeństwa przyjmującego. Dlatego państwo powinno wspierać tych cudzoziemców, którzy uregulowali swój pobyt oraz dać narzędzia umożliwiające przedłużenie tytułu pobytowego. Kontrola działań cudzoziemca, włączając w to raportowanie o podejmowanych krokach czy stawiennictwo przed organami państwa, nie jest odpowiednim mechanizmem zapewniającym, że ponownie nie znajdzie się on w sytuacji nieuregulowanego pobytu.

Rekomendowany w dokumencie „Polityka Migracyjna Polski" kształt polityki państwa wobec regularyzacji pobytu cudzoziemców nie jest pełny. Nie obejmuje bowiem wszystkich elementów, które pozwolą na odpowiednią analizę trendów migracyjnych, wprowadzenie najlepszych mechanizmów regularyzacji pobytu czy wprowadzenie działań pozwalających na ograniczenie liczby cudzoziemców, których pobyt ponownie staje się nieuregulowany. Należałoby zatem przeprowadzić solidną rewizję polityki w zakresie regularyzacji cudzoziemców wyciągając wnioski z doświadczeń i wyników programów realizowanych w 2003, 2007 i 2012 roku.

65 Dane statystyczne dotyczące obywateli Ukrainy składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy w Polsce dostępne są na stronie Urzędu do Spraw Cudzoziemców: http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/ [strona z dnia 26.02.105].

Podsumowanie i rekomendacje

W oparciu o doświadczenia programów regularyzacyjnych prowadzonych w 2003 i 2007 roku, po raz pierwszy przy programie 2012 zrezygnowano z szeregu przesłanek, które w praktyce ograniczały wielu cudzoziemcom możliwość uregulowania pobytu. Liberalne kryteria pozwoliły na objęcie programem większej grupy migrantów, co niewątpliwie miało swoje pozytywne aspekty. Jednocześnie po raz pierwszy przeprowadzono kampanię informacyjną zakrojoną na szeroką skalę, w założeniu mającą dotrzeć zarówno do cudzoziemców, jak i społeczeństwa przyjmującego. Wkrótce po zakończeniu programu regularyzacyjnego Rada Ministrów przyjęła dokument „Polityka Migracyjna Polski", wyznaczający główne założenia i kierunki prowadzonej polityki migracyjnej przez państwo. W dokumencie znalazły się również elementy związane z regularyzacją pobytu cudzoziemców, którzy nie posiadają odpowiednich zezwoleń do pobytu w Polsce.

Poniższa lista zawiera rekomendacje Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dotyczące regularyzacji pobytu cudzoziemców, przebywających w Polsce bez wymaganych zezwoleń. Wypracowano je w oparciu o wnioski, płynące z badania przebiegu i realizacji programu regularyzacyjnego 2012. Dotyczą one aspektów prawnych, politycznych oraz związanych z prowadzoną kampanią informacyjną. Przedstawione rekomendacje dotyczą również przyjętego w lipcu 2012 r. dokumentu „Polityka Migracyjna Polski".

1. **Prowadzona przez państwo polityka**, dotycząca programów regularyzacyjnych, powinna kłaść mniejszy nacisk na elementy kontrolne oraz zapewniać cudzoziemcom możliwość integracji. Prowadzić to będzie do ograniczenia sytuacji ponownego nieuregulowanego pobytu po upływie ważności udzielonego tytułu pobytowego.

2. W przypadku wprowadzenia kolejnego programu regularyzacyjnego, należy zachować **liberalne przesłanki** udzielania zezwoleń pobytowych. Tak jak w przypadku programu regularyzacyjnego 2012, kryteria powinny ograniczyć się do określenia wymaganej długości pobytu cudzoziemca w Polsce przed przystąpieniem do programu. Okres ten nie powinien być zbyt wygórowany. Należy również umożliwić cudzoziemcom **składanie wniosków w odpowiednio długim czasie**, tak aby informacja o prowadzonym programie dotarła do jak najszerszej grupy potencjalnych wnioskodawców. W oparciu o doświadczenia płynące z programu regularyzacyjnego 2012 termin 6-miesięczny należy uznać za optymalny.

3. Należy wprowadzić przepisy określające w możliwie szeroki sposób **grupy cudzoziemców**, którzy mogą skorzystać z programu regularyzacyjnego. Należy zrezygnować z wprowadzania zbyt wąskich definicji (np. dotyczących otrzymania w przeszłości decyzji administracyjnej o określonym skutku), które mogłyby w sposób nieuzasadniony różnicować sytuację cudzoziemców znajdujących się w podobnej sytuacji migracyjnej.

4. Należy umożliwić uzyskanie zezwolenia na pobyt, w ramach programu regularyzacyjnego, także niektórym **grupom cudzoziemców, których pobyt uznawany jest za legalny w świetle obowiązujących przepisów**. Dotyczy to osób, w stosunku do których – pomimo legalnego pobytu - może zostać wydana lub wykonana decyzja o zobowiązaniu do powrotu, np. osób pozostających w kolejnej procedurze uchodźczej.

5. Należy zagwarantować, aby bez względu na okres pobytu w Polsce **niepełnoletnie dzieci cudzoziemców,** ubiegających się o udzielenie zezwolenia, mogły być objęte wnioskiem złożonym przez rodziców.

6. Należy wprowadzić szczególne przepisy uprawniające cudzoziemców do przedstawienia w toku postępowania regularyzacyjnego innego dokumentu tożsamości w przypadku nieposiadania **dokumentu podróży**. Względnie, należy zobowiązać organy administracji do przychylnej interpretacji już istniejących przepisów w tym zakresie. Brak możliwości uzyskania dokumentu podróży nie powinien zamykać cudzoziemcom drogi do skorzystania z programu regularyzacyjnego.

7. Należy zagwarantować, aby w przypadku braku dowodów przeciwnych organy administracji **uznawały deklarowaną przez cudzoziemca długość pobytu w Polsce**. Należy zwłaszcza zrezygnować z wymagania od cudzoziemców przedstawienia dokumentów potwierdzających faktyczny okres nieuregulowanego pobytu, a także ze stosowania kryterium znajomości języka polskiego w toku postępowań administracyjnych.

8. Podczas prowadzenia kolejnych programów regularyzacyjnych **zezwolenia na zamieszkanie** w tym trybie powinny być udzielane na okres co najmniej 2 lat.

9. Należy zagwarantować, aby **decyzje** w ramach programu regularyzacyjnego **wydawane były bez zbędnej zwłoki**. Warunkiem tego jest zapewnienie, aby postępowania prowadzone były przez odpowiednią liczbę pracowników.

10. Należy zapewnić **odpowiednie środki finansowe w budżecie centralnym** na finansowanie kampanii i działań związanych z realizacją zadań, wynikających z ustawy regularyzacyjnej. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie środków na zatrudnienie pracowników obsługujących cudzoziemców i prowadzących postępowania na gruncie ustawy w urzędach wojewódzkich oraz wdrażanie kampanii informacyjnych i działań integracyjnych.

11. Należy prowadzić **kampanie informacyjne skierowane do cudzoziemców**. Kampanie powinny opierać się na ustalonej strategii dotarcia do całej tej grupy oraz na przyjętych, przetestowanych narzędziach komunikacji. Prowadzona kampania informacyjna, skierowana do cudzoziemców, musi opierać się o takie narzędzia, które pozwolą na jak najlepsze dotarcie do tej grupy. Należą do nich przede wszystkim ulotki, plakaty oraz bezpośrednie spotkania z cudzoziemcami. Narzędzia te powinny być dostępne w językach zrozumiałych dla cudzoziemców.

12. Należy **prowadzić kampanię informacyjną,** kierowaną do społeczeństwa przyjmującego, na temat zjawiska nieuregulowanej migracji. W ramach prowadzonej kampanii należy opracować strategię działania, wypracować narzędzia komunikacji i odpowiednio je sprofilować.

13. Część **zadań** zaplanowanych w ramach kampanii informacyjnej powinno być **realizowanych przez podmioty niepaństwowe**. Dotyczy to przede wszystkim prowadzenia infolinii (w tym również porad udzielanych drogą elektroniczną) oraz organizacji i prowadzenia spotkań dla cudzoziemców.

14. W ramach prowadzonej kampanii informacyjnej dla cudzoziemców należy przede wszystkim **angażować media i organizacje migranckie**. Ponadto należy **zaangażować wszystkie kościoły i związki wyznaniowe** działające w Polsce**.**

15. **Działania informacyjne** należy kierować również do **pracodawców.** Należy prowadzić badania dotyczące postawy pracodawców i trendów związanych z zatrudnianiem cudzoziemców, z uwzględnieniem zatrudniania wbrew obowiązującym przepisom.

16. Prowadzona kampania informacyjna dla cudzoziemców powinna obejmować **informację**

na temat konsekwencji, jakie może za sobą nieść przekazanie sprawy biurom prawnym, osobom fizycznym lub innym podmiotom prywatnym, świadczącym usługi i pomoc prawną. Celem kampanii powinno być dążenie do zmniejszenia ryzyka nadużywania sytuacji cudzoziemców przez nieuczciwych pełnomocników.

17. **Podmioty realizujące działania** w ramach kampanii informacyjnych dla cudzoziemców oraz społeczeństwa przyjmującego powinny ściślej ze sobą współpracować. Pozwoli to na lepsze i pełniejsze dotarcie z informacją do odpowiednich grup.

18. Należy prowadzić **szkolenia dla dziennikarzy,** dotyczące zjawiska nieudokumentowanej migracji, migrantów o nieuregulowanym statusie oraz roli programów regularyzacyjnych. W ramach szkoleń należy uwrażliwiać na kwestię używanego języka oraz informować na temat wytycznych organizacji międzynarodowych, agencji prasowych oraz organizacji i związków dziennikarzy.

19. Orany administracji publicznej oraz organizacje pozarządowe i inne zaangażowane podmioty powinny **stosować język neutralny** w komunikacji zewnętrznej, dotyczącej cudzoziemców nieposiadających wymaganych tytułów pobytowych oraz zjawiska nieudokumentowanej migracji. Jest to zgodne z wytycznymi organizacji międzynarodowych, w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych.

20. Należy **prowadzić badania,** dotyczące zrealizowanych programów regularyzacyjnych. Badania te powinny obejmować sytuację cudzoziemców, którzy uregulowali swój pobyt, przyczyny uregulowania pobytu oraz grupy migrantów przebywających w Polsce bez uregulowanego pobytu. Badania powinny również obejmować sytuację migranta na rynku pracy oraz to, w jaki sposób cudzoziemcy odnajdują się na rynku pracy po uregulowaniu swojego statusu. Należy prowadzić badania na temat skutków, negatywnych i pozytywnych, prowadzonych programów regularyzacyjnych.

21. Należy przeprowadzić **badania i analizę, oceniającą możliwość wprowadzenia stałego mechanizmu regularyzacyjnego** dla cudzoziemców, przebywających w Polsce bez uregulowanego statusu prawnego. Mechanizm taki mógłby obejmować przesłanki związane z prawem do życia prywatnego oraz względy ekonomiczne i społeczne. Analiza powinna również objąć szacunek kosztów i porównanie kosztów pomiędzy wprowadzeniem stałego mechanizmu regularyzacyjnego a prowadzeniem jednorazowych programów regularyzacyjnych.

22. Należy przeprowadzić **analizę stosowania przepisów, pozwalających na regularyzację pobytu cudzoziemców** na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o cudzoziemcach. Dotyczy to przede wszystkim przesłanek wynikających z prawa do życia rodzinnego oraz praw dziecka. Należy rozważyć możliwość **wprowadzenia do art. 187 ustawy o cudzoziemcach**, obok przesłanki związanej z prawem do życia rodzinnego i prawami dziecka, także przesłanki opierającej się na ochronie prawa do życia prywatnego. Pozwoliłoby to na legalizację pobytu tych cudzoziemców, którzy przez swój wieloletni pobyt w Polsce wykształcili tu sieć pozarodzinnych powiązań społecznych i ekonomicznych.

23. Należy wprowadzić jednolite standardy gromadzenia i przetwarzania danych statystycznych na poziomie urzędów wojewódzkich oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Dotyczy to również prowadzenia szkoleń i wymiany informacji pomiędzy tymi urzędami w kwestii zakresu i interpretacji gromadzonych danych.

Aneks - Podstawowe dane statystyczne dotyczące programu regularyzacyjnego 2012

Tabela 1. Liczba wniosków o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie ustawy regularyzacyjnej 2012 według podziału na obywatelstwo wnioskodawcy[1]

Obywatelstwo	Ilość wniosków
Afganistan	13
Albania	2
Algieria	36
Angola	3
Arabia Saudyjska	2
Armenia	713
Autonomia Palestyńska	1
Azerbejdżan	10
B. J. Rep. Macedonii	1
Bangladesz	767
Benin	1
Bez obywatelstwa	22
Białoruś	167
Boliwia	1
Brazylia	2
Burkina Faso	1
Burundi	3
Chiny	483
Chorwacja	9
Czarnogóra	5
Egipt	355
Etiopia	1
Filipiny	14
Gambia	3
Ghana	10
Gruzja	81
Gwinea	7
Indie	473
Irak	9
Iran	1
Izrael	1
Jordania	2

1 Dane z października 2014 roku udostępnione przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

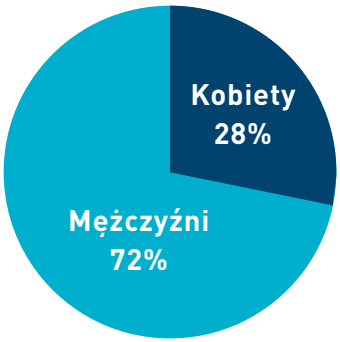
Kamerun	7
Kanada	4
Kazachstan	12
Kenia	9
Kirgistan	3
Kolumbia	1
Komory	1
Kongo	7
Korea Południowa	1
Kosowo	4
Kuba	2
Libia	4
Maroko	16
Mauretania	1
Meksyk	2
Mołdowa	21
Mongolia	75
Nepal	40
Niemcy	2
Nigeria	91
Pakistan	1424
Peru	3
Polska	1
RPA	3
Rosja	257
Senegal	6
Serbia	3
Sierra Leone	1
Sri Lanka	8
Stany Zjednoczone Ameryki	11
Syria	11
Tajwan	1
Tanzania	10
Togo	1
Tunezja	39
Turcja	41
Turkmenistan	1
Ukraina	2016
Uzbekistan	16

Wenezuela	1
Wietnam	2199
Wybrzeże Kości Słoniowej	2
Zimbabwe	2
ŁĄCZNIE	**9559**

Tabela 2. Liczba złożonych wniosków o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie ustawy regularyzacyjnej 2012 w poszczególnych województwach[2]

Województwo	**Liczba wniosków**
Województwo Dolnośląskie	207
Województwo Kujawsko-Pomorskie	49
Województwo Lubelskie	249
Województwo Lubuskie	103
Województwo Łódzkie	398
Województwo Małopolskie	169
Województwo Mazowieckie	7395
Województwo Opolskie	27
Województwo Podkarpackie	81
Województwo Podlaskie	162
Województwo Pomorskie	89
Województwo Śląskie	244
Województwo Świętokrzyskie	65
Województwo Warmińsko-Mazurskie	51
Województwo Wielkopolskie	222
Województwo Zachodniopomorskie	48
ŁĄCZNIE	**9559**

Wykres 1. Podział złożonych wniosków ze względu na płeć[3]



2 Dane z października 2014 roku udostępnione przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.
3 Dane z października 2014 roku udostępnione przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Tabela 3. Liczba decyzji pozytywnych wydanych w trybie ustawy regularyzacyjnej 2012 przez wojewodów oraz Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców[4]

Podstawa/ obywatelstwo	SZEF URZĘDU DS. CUDZOZIEMCÓW	WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI	WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI	WOJEWODA LUBELSKI	WOJEWODA LUBUSKI	WOJEWODA ŁÓDZKI	WOJEWODA MAŁOPOLSKI	WOJEWODA MAZOWIECKI	WOJEWODA OPOLSKI	WOJEWODA PODKARPACKI	WOJEWODA PODLASKI	WOJEWODA POMORSKI	WOJEWODA ŚLĄSKI	WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI	WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI	WOJEWODA WIELKOPOLSKI	WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI	Suma
art. 1 pkt 1	180	101	38	134	24	200	88	3389	22	43	51	56	98	52	23	74	30	4603
AFGANISTAN	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
ALBANIA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
ALGIERIA	1	2	0	0	0	0	0	6	0	1	1	1	1	0	0	0	1	14
ANGOLA	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
ARMENIA	1	4	15	30	0	60	14	338	0	7	10	14	21	1	8	10	5	538
AZERBEJDŻAN	0	0	2	3	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
B. J. REPUBLIKA MACEDONII	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
BANGLADESZ	8	0	0	0	0	1	1	18	0	1	0	0	0	0	0	0	0	29
BENIN	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
BEZ OBYWATELSTWA	0	0	0	1	0	3	1	4	0	1	3	1	0	0	1	1	0	16
BIAŁORUŚ	1	4	3	1	1	4	1	101	2	1	10	6	2	0	2	5	3	147
BRAZYLIA	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
BURKINA FASO (D. GÓRNA WOLTA)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
BURUNDI	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CHINY	12	1	0	0	0	3	2	125	0	0	0	0	8	0	1	0	1	153
CHORWACJA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2

4 Dane z grudnia 2014 roku udostępnione przez Urząd do Spraw Cudzoziemców. Ostateczna liczba decyzji pozytywnych nie jest jeszcze znana, bowiem nie wszystkie postępowania prowadzone przez organy I i II instancji zostały zakończone, a niektóre sprawy toczą się jeszcze przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Jednocześnie w statystykach przedstawianych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców pojawia się art. 3 ust. 1 jako podstawa prawna wydanej decyzji. Wydaje się jednak, że art. 3 nie powinien być kwalifikowany w ogóle jako podstawa prawna wydawanej decyzji. Dlatego ze statystyk przedstawionych przez UdSC usunięto tę kategorię (obejmowała ona łącznie 8 decyzji). Ponadto, z danych przedstawionych przez UdSC wynika, że do jednego wnioskodawcy przypisane mogły być aż trzy podstawy prawne wydanej decyzji. Taka sytuacja ma m.in. miejsce wobec wnioskodawcy z Korei Południowej. Zgodnie z danymi dotyczącymi złożonych wniosków tylko jedna osoba z Korei Południowej uczestniczyła w programie regularyzacyjnym 2012. Statystyki obejmujące wydane decyzje wskazują jednak już na trzy decyzje wydane wobec obywatela Korei Południowej. Podoba sytuacja mogła mieć również wobec innych wnioskodawców, dlatego w rezultacie liczba wydanych decyzji pozytywnych może być niższa od tej podawanej przez Urząd do Spraw Cudzoziemców. Jednemu wnioskodawcy przypisane mogły zostać dwie lub więcej decyzji pozytywnych, w zależności od podstawy prawnej wydawanej decyzji. Obecnie nie istnieje możliwość korekty i weryfikacji tych danych, wymagałoby to powiem przejrzenia wszystkich akt prowadzonych spraw i ponowną ich kwalifikację na potrzeby prowadzonych statystyk.

CZARNOGÓRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
EGIPT	2	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	1	0	0	0	0	0	11
ETIOPIA	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
FILIPINY	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	1	1	0	0	0	0	5
GAMBIA	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
GHANA	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
GRUZJA	0	0	0	0	1	2	0	16	0	0	1	0	0	0	2	0	0	22
GWINEA	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4
INDIE	6	1	0	0	0	10	0	29	0	1	3	0	0	0	0	1	0	51
IRAK	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5
IRAN	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
KAMERUN	0	1	0	0	0	2	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	6
KANADA	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
KAZACHSTAN	0	3	0	0	0	2	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	8
KENIA	1	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	3	0	8
KIRGISTAN	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
KOLUMBIA	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
KOMORY	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
KONGO	0	0	0	0	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
KOREA POŁUDNIOWA	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
KOSOWO	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	3
KUBA	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
LIBIA	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MAROKO	0	0	0	0	0	5	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	9
MAURETANIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
MEKSYK	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MOŁDOWA	0	0	0	0	1	0	0	10	1	0	0	0	1	0	2	1	0	16
MONGOLIA	1	0	1	1	0	7	4	36	0	0	0	0	1	0	0	1	0	52
NEPAL	1	0	0	0	0	1	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
NIGERIA	1	1	0	0	0	3	1	30	0	0	0	0	0	0	1	4	0	41
PAKISTAN	2	0	0	4	0	4	0	21	0	0	0	0	0	0	1	0	0	32
PERU	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	3
ROSJA	2	5	1	17	1	13	5	56	1	2	4	4	2	2	0	3	1	119
SENEGAL	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
SERBIA	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
SIERRA LEONE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
SRI LANKA	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI	0	0	0	0	0	0	5	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	8
SYRIA	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0	1	0	0	0	0	0	0	8
TAJWAN	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

TANZANIA	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
TUNEZJA	0	3	0	0	0	3	0	10	0	0	0	1	1	0	1	0	0	19
TURCJA	0	0	0	1	1	1	1	12	0	0	0	0	0	0	0	2	1	19
TURKMENISTAN	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
UKRAINA	5	71	9	68	17	33	34	1125	18	27	6	23	38	49	4	36	16	1579
UZBEKISTAN	0	0	1	0	0	3	1	7	0	0	0	0	0	0	0	1	0	13
WIETNAM	133	3	5	7	2	32	14	1363	0	2	6	1	15	0	0	3	2	1588
WYBRZEŻE KOŚCI SŁONIOWEJ	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
ZIMBABWE	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
art. 1 pkt 2	8	0	1	0	0	0	0	25	0	0	3	3	0	0	0	1	0	41
ARMENIA	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
BIAŁORUŚ	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4
GRUZJA	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3
IRAK	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
KENIA	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
KONGO	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
KOREA POŁUDNIOWA	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PAKISTAN	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
ROSJA	1	0	1	0	0	0	0	9	0	0	2	0	0	0	0	0	0	13
SRI LANKA	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
UKRAINA	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	1	0	0	0	0	0	6
WIETNAM	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3
art. 1 pkt 3	3	0	0	1	0	0	2	31	0	0	9	2	0	0	5	0	0	53
AUTONOMIA PALESTYŃSKA	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
BIAŁORUŚ	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
GRUZJA	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
GWINEA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
INDIE	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
KOREA POŁUDNIOWA	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MONGOLIA	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PAKISTAN	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
ROSJA	0	0	0	1	0	0	1	10	0	0	9	0	0	0	5	0	0	26
UKRAINA	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	1	0	0	0	0	0	10
WIETNAM	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Suma końcowa	191	101	39	135	24	200	90	3445	22	43	63	61	98	52	28	75	30	4697

Niniejsza publikacja powstała w ramach projektu Wychodząc z cienia. Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego 2012 realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka od maja 2014 r. do marca 2015 r. Jego celem była przede wszystkim ocena: potrzeb i procesu integracji obywateli państw trzecich w ramach programu regularyzacyjnego 2012, założeń i wdrożenia ustawy regularyzacyjnej, analizy wydanych decyzji, orzecznictwa i stosowania prawa przez organy administracji publicznej oraz kampanii informacyjnej prowadzonej przez Urząd do Spraw Cudzoziemców. Prowadzone badania stanowiły podstawę dla wypracowania rekomendacji, dotyczących polityki państwa w zakresie przyszłych programów regularyzacyjnych.

Projekt był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżetu państwa.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka została utworzona w 1989 r. przez działających wcześniej w podziemiu członków Komitetu Helsińskiego w Polsce. Obecnie jest jedną z największych organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka w Polsce. Jej działalność obejmuje takie obszary, jak: monitoring i badania dotyczące przestrzegania praw człowieka, litygacja strategiczna, edukacja z zakresu praw człowieka prowadzona w kraju i za granicą oraz pomoc prawna świadczona obywatelom Polski i cudzoziemcom. Fundacja współpracuje z międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się prawami człowieka, od 2007 r. ma status konsultacyjny przy Radzie Społeczno-Gospodarczej ONZ (ECOSOC).

Niniejsza publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie i nie jest przeznaczona do sprzedaży.

Publikacja dofinansowana przez Open Society Foundations.

HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA