

5389140



IOM International Organization for Migration  
IOM Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji  
OIM Organisation Internationale pour les Migrations

MSWiA



AAC305995

1005/IOM WAW/2016

Warszawa, dn. 19 września 2016 r.

**Sz. P. Mariusz Błaszczak****Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji****ul. Stefana Batorego 5****02-591 Warszawa**

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na skierowaną do Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) prośbę o przedstawienie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach i niektórych innych ustaw w załączeniu przesyłam nasze spostrzeżenia i sugestie dotyczące procedowanej ustawy i przyjętych w niej rozwiązań.

Zarazem pragnicmy również podziękować za możliwość wyrażenia naszej opinii i uwzględnienie naszych rekomendacji w materii migracyjnej, niezwykle istotnej z punktu widzenia Polski, jak i całej społeczności międzynarodowej. Jednakże z uwagi na doniosłość materii i wagę przyjmowanych rozwiązań postulujemy na przyszłość, aby termin na zapoznanie się z projektami ustaw dotyczących migrantów był jednakże znacząco dłuższy niż obecne 10 dni.

*z poważaniem*  
*Anna Rostocka*

Anna Rostocka

Dyrektor Biura IOM w Warszawie

Do wiadomości:

1. Sebastian Chwałek  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Prawny

Data: 2016-09-20

KRP-170962

P.13135

5389140

## SUGESTIE DOTYCZĄCE PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O CUDZOZIEMCACH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

Pragniemy wyrazić poparcie dla zmian, które mogą korzystnie wpłynąć na sytuację migrantów w Polsce.

I tak wyznaczenie, poprzez dodanie ust. 5 do art. 106, dodatkowego terminu na złożenie odcisków linii papilarnych, w sytuacji w której, pomimo osobistego stawienia się cudzoziemca, nie było to możliwe z winy urzędu obsługującego wojewodę uznajemy za korzystny. Zapis ten stwarza rozwiązanie prawne, pozwalające na skuteczne umożliwienie cudzoziemcowi dopełnić jego obowiązku. Brak dodatkowego terminu powodował, iż ponowne zgłoszenie się cudzoziemca do urzędu w celu złożenia odcisków linii papilarnych nie gwarantowało mu wywiązania się z niniejszego obowiązku, między innymi ze względu na dużą ilość interesantów.

Ponadto znamienne wydaje się być odejście od konieczności dołączenia do wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy na lokalnym rynku pracy jako wymogu formalnego wniosku. Zmiana artykułu 125 ust. 3 polegająca na wskazaniu, iż ww. informacja starosty będzie przedstawiana przez cudzoziemca w toku postępowania, nie zaś dołączana do wniosku, usprawni, w naszej ocenie, proces przyjmowania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Zapis ten znacząco ułatwi możliwość zweryfikowania występowania braków formalnych we wniosku, co przełoży się na sprawniejsze wywiązywanie się urzędów obsługujących wojewodę z zadania wynikającego z artykułu 108 ust. 1 pkt. 1 ustawy o cudzoziemcach.

Pozytywnie oceniamy również planowane doprecyzowanie wysokości wystarczających środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania, których wymaga się od cudzoziemca wnioskującego o uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach, zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych oraz od cudzoziemców – absolwentów polskich uczelni, o których mowa w art. 144, 151 i art. 187 ustawy o cudzoziemcach. Określenie przez Radę Ministrów w rozporządzeniu minimalnej wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania w Polsce w zamian za wymóg posiadania środków utrzymania, którymi cudzoziemiec dysponuje miesięcznie i które powinny być wyższe niż wysokość dochodu uprawniająca do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej znacznie ułatwi cudzoziemcom zrozumienie zasady i poprawne złożenie wniosku. Także odejście od wymogu posiadania stabilnego i regularnego źródła dochodu przez absolwenta polskiej uczelni w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy na rzecz posiadania środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania w Polsce

5389140

stanowić będzie dodatkowy bodziec i usprawienie dla wykwalifikowanych absolwentów polskich uczelni, chcących osiedlić się i rozpocząć poszukiwanie pracy w Polsce.

Naszą szczególną uwagę zwracają także przepisy dotyczące zatrudnienia cudzoziemców w Polsce w ramach procedury jednolitej uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, stąd pozytywnie oceniamy wprowadzenie ułatwień w dostępie do rynku pracy cudzoziemców posiadających kwalifikacje zawodowe pożądane dla polskiej gospodarki, a także przyjęte techniczne rozwiązanie, stosownie do którego przy ubieganiu się o uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę zrezygnowano z konieczności przedstawiania przez cudzoziemca umowy z pracodawcą na rzecz oświadczenia tego drugiego o chęci zatrudnienia.

Z zadowoleniem przyjmujemy także zmiany łagodzące regulacje dotyczące detencji cudzoziemców i skracające maksymalny czas pobytu w ośrodku strzeżonym, a także zapisy zapewniające cudzoziemcom świadczenia socjalne, medyczne i psychologiczne (dodanie art. 400a-d).

Nasze wątpliwości budzą jednak niektóre z proponowanych zapisów projektowanej nowelizacji ustawy, bądź też brak przyjęcia pewnych wydawałoby się pożądanych rozwiązań.

W odniesieniu do dzicci cudzoziemskich przebywających w Polsce bez opieki proponujemy zmianę art. 397, tak aby obligował do wystąpienia z wnioskiem do sądu opiekuńczego o ustanowienie kuratora i umieszczenie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. W działaniach dotyczących dzieci sprawą nadrzędną jest najlepsze zabezpieczenie interesu dziecka. Dziecko ma prawo do ochrony i opieki ze strony Państwa, które zapewnia mu pieczę zastępczą. Kodeks rodzinny i opiekuńczy stanowi, że jeżeli żadne z rodziców nie może reprezentować dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską, reprezentuje je kurator ustanowiony przez sąd opiekuńczy. Brakującym ogniwem polskiego systemu jest kurator, który reprezentowałby dziecko i dbał o zabezpieczenie jego interesu. Kluczowe wydaje się, by sąd wyznaczał kuratora dla dziecka cudzoziemskiego bez opieki już w momencie wpłynięcia do sądu wniosku o umieszczenie go w placówce. Z tego względu wniosek ten powinien dodatkowo zawierać prośbę o wskazanie dla dziecka przedmiotowego kuratora. Ponieważ wniosek tego rodzaju jest składany przez Straż Graniczną, zasadne wydaje się uregulowanie tej kwestii w ramach zapisów ustawy o cudzoziemcach. Rekomendowane rozwiązanie polegałoby zatem na wprowadzeniu w Art. 397 zapisu mówiącego, że w przypadku dzieci bez opieki sąd rodzinny, na podstawie wniosku złożonego przez Straż Graniczną, wyznacza kuratora i zarządza podjęcie innych czynności mających na celu zabezpieczenie tym dzieciom ochrony i opieki. Zakres uprawnień kuratora określałby sąd rodzinny, przy czym sam kurator mógłby wnioskować o rozszerzenie zakresu swoich kompetencji względem określonego dziecka. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że określenie ram działania kuratora mogłoby nastąpić w toku postępowania nieprocesowego, co dawałoby

5389140

możliwość skrócenia całej procedury. Zdaniem ekspertów zapis tego rodzaju w sposób jasny i klarowny regulowałby omawiany zakres tematyczny.

Ustawa dotycząca pieczy zastępczej, która odnosi się także do dzieci cudzoziemskich przebywających na terenie RP bez precyzowania ich statusu pobytowego, stanowi, że piecza zastępcza jest sprawowana w formie rodzinnej lub instytucjonalnej (m.in. placówka opiekuńczo-wychowawcza). Rekomendowalibyśmy zatem zapis całkowicie zabraniający umieszczania dzieci bez opieki w ośrodku strzeżonym analogicznie do regulacji dotyczących dzieci bez opieki ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Proponowane zmiany byłyby zgodne z Konwencją o prawach dziecka i orzecznictwem Trybunału Europejskiego. Dzieci powinny być zakwaterowane w placówkach, które zapewnią im należytą opiekę i ochronę, a pobyt w ośrodku strzeżonym, nawet w przypadku wydzielenia osobnej strefy dla małoletnich, niekorzystnie wpływa na kondycję psychofizyczną, edukację i ogólny rozwój dziecka.

Biorąc pod uwagę dobro dziecka, a także orzecznictwo Trybunału Europejskiego, stosowanie alternatywnych dla detencji rozwiązań powinno mieć także zastosowanie w przypadku dzieci przebywających w Polsce ze swoimi opiekunami.

Zapisy odnoszące się do nowego rodzaju zezwolenia na pobyt czasowy i pracę – *zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dla cudzoziemców posiadających kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania danej pracy, pożądane dla polskiej gospodarki*, mogą niestety prowadzić do wykorzystania cudzoziemców. Rezygnacja z porównywalności wynagrodzenia ujęta w artykule 114 ust. 1 pkt. 4 w odniesieniu do tego zezwolenia w naszej opinii może prowadzić do nadużyć wobec cudzoziemców. Pragniemy jednocześnie zwrócić Państwa uwagę na to, iż odstępianie od niniejszego zapisu narusza podstawową zasadę kodeksu pracy jaką jest równe traktowanie w zatrudnieniu. Biorąc pod art. 18<sup>3c</sup> kodeksu pracy, który wyraźnie podkreśla, iż *pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości oraz art. 18<sup>3a</sup> głoścący, iż pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną*, uważamy za zasadne nie odchodzić od zapisu o porównywalności wynagrodzenia w przypadku wskazanego rodzaju zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

Sugerujemy również, aby zliberalizować przepisy dotyczące zezwoleń na pracę oraz na pobyt czasowy i pracę dla cudzoziemców poprzez odejście od rozwiązania wiązania cudzoziemca z konkretnym pracodawcą. Zezwolenie na pracę mogłoby być wydawane na pracę w określonym zawodzie lub wręcz określonym sektorze. Takie podjęcie przyczyniłoby się do ochrony praw

5389140

migrantów, chroniłoby przed wykorzystaniem przez nieuczciwych pracodawców, ułatwiałoby zmianę pracy, przyczyniało się do efektywniejszego wykorzystania ich wiedzy i umiejętności. Wywarłoby także pozytywny efekt na rynek krajowy poprzez przyczynienie się do wzrostu jego elastyczności. W naszej ocenie obecne rozwiązanie nie przyczynia się do większej ochrony polskiego rynku pracy, a stanowi jedynie dodatkową trudność i barierę dla legalnego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. Dotychczas przyjęte rozwiązania związane ze zmianą pracodawcy dla posiadaczy karty pobytu wydanego wraz z zezwoleniem na konkretnego pracodawcę wymagają od cudzoziemca ponownego składania wniosku o uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę wraz z kompletem dokumentów. W naszym odczuciu takie rozwiązanie powinno być zakwestionowane w nowelizacji ustawy o cudzoziemcach, a w miejsce niego winno się wprowadzić np. zmianę decyzji w zakresie zezwolenia na pracę i podmiotu tę pracę powierzającego, inicjowaną po dostarczeniu dokumentów od nowego pracodawcy, bez konieczności powtarzania całej procedury uzyskiwania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dla nowego pracodawcy. Uelastyczyłoby to możliwości zatrudniania cudzoziemców w Polsce, ale też niewątpliwie odciążyło Urzędy Wojewódzkie, gdzie obecnie dużą część toczących się postępowań stanowią wnioski o uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę składane przez osoby, które takie dokumenty posiadają, jednakże chciałyby, czy też musiały zmienić pracodawcę i zmuszone są po raz kolejny rozpoczynać całą procedurę od początku.

W odniesieniu do powrotów cudzoziemców z aprobatą przyjmujemy rozszerzenie kategorii cudzoziemców, którym może zostać udzielona pomoc w dobrowolnym powrocie. Jednocześnie niektóre zmiany przepisów dotyczące udzielania cudzoziemcom pomocy w dobrowolnym powrocie budzą nasze wątpliwości.

Od 11 lat program pomocy w dobrowolnym powrocie realizowany jest na mocy Porozumienia między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym okresie IOM udzieliła pomocy w dobrowolnym powrocie ok. 12 000 cudzoziemców, którzy powrócili do ponad pięćdziesięciu krajów. Zakres pomocy udzielanej przez IOM obejmuje m.in. organizację podróży powrotnej, w tym przejazdu przez terytoria krajów tranzytowych, pomoc w uzyskaniu ważnych dokumentów podróży. Istotnym elementem w przypadku osób wymagających leczenia jest także pomoc w zlokalizowaniu i nawiązaniu kontaktu z jednostką opieki zdrowotnej w kraju powrotu. Proponowane w projekcie nowelizacji rozwiązania mogą zmniejszyć efektywność systemu pomocy w dobrowolnym powrocie, a także wydłużyć sam proces udzielania pomocy. Uniemożliwią udzielenie cudzoziemcom pomocy w powrocie (m.in. art. 334a) niezwłocznie po złożeniu przez nich wniosku, co jest szczególnie istotne w przypadku osób pozbawionych środków do utrzymania w

5389140

Polsce. Wykluczają one także możliwość udzielenia pomocy w dobrowolnym powrocie częściej niż raz na 2 lata dzieciom cudzoziemskim przebywającym w Polsce bez opieki.

Dodatkowo pragniemy zwrócić uwagę na proponowaną nowelizację art. 82 c pkt b ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nieuzasadnione wydaje nam się całkowite wykluczenie organizacji międzynarodowych.