

Obserwacja procesu legislacyjnego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12280752>

Projekt tworzony jest w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html?szukaj=76267>) projekt otrzymał nr U21. Niestety nie ma informacji kiedy nastąpił wpis do Wykazu, jednak z listu informującego o rozpoczęciu uzgodnień wynika, że **nastąpiło to po 11 stycznia 2016 roku, po przekazaniu projektu do konsultacji publicznych i uzgodnień. Jest to postępowanie niezgodne z par. 31 Regulaminu pracy Rady Ministrów**, który brzmi: „Skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, który podlega wpisowi do właściwego wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów, może nastąpić po wpisaniu projektu do danego wykazu.” Na brak dopełnienia tego obowiązku zwróciło uwagę w liście z 19 stycznia br. Rządowe Centrum Legislacji.

Na platformie RPL został upubliczniony 11 stycznia 2016 roku. Jako osobę odpowiedzialną za opracowanie projektu wskazano sekretarza stanu Jakuba Skibę. Pisma dotyczące procesu legislacyjnego podpisywał podsekretarz stanu Sebastian Chwałek oraz zastępca dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA Jolanta Zaborska.

Projekt jest objęty naszym monitoringiem od 11 stycznia 2016 roku.

W uzasadnieniu do projektu pisze się, że ma on na celu dostosowanie polskich przepisów „do unormowań wynikających z decyzji Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz. Urz. UE L 239 z 15.09.2015, str. 146) oraz decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, str. 80).”

Projekt ustawy proponuje:

- wydłużenie „dotychczasowego terminu przewidzianego na przekazanie” przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji i Szefa ABW informacji „czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, z 7 dni do 30 dni, z możliwością dalszego przedłużenia o 14 dni,”

- wprowadzenie regulacji przewidującej rezygnację „z domniemania, iż w razie braku informacji ze strony właściwych organów uważa się, że wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.” A „wprowadza się związanie Szefa Urzędu przekazaną mu przez właściwe organy informacją, że wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.”

W toku prac rządowych zmieniono czas na przekazanie informacji o tym czy wjazd cudzoziemca do Polski stanowi zagrożenie – wydłużając go do 45 dni oraz dopisano regulację stwierdzającą, że tego typu procedury sprawdzającej nie stosuje się do cudzoziemców, którzy nie ukończyli 13 lat.

Najważniejsze spostrzeżenia poczynione w okresie od 11 stycznia do 15 lutego 2016 roku:

- Większość dokumentów umieszczonych na platformie RPL **ma formę „wyszukiwalną”**.
- Projekt tworzony był **bez** uprzedniego przygotowania **założeń**. W piśmie do Stałego Komitetu Rady Ministrów, w uzasadnieniu i w OSRze w żaden sposób nie uzasadniono przyczyn podjęcia takiej decyzji.
- Na platformie RPL pierwsze dokumenty umieszczono 11 stycznia 2016 roku. Był to projekt ustawy w wersji z 11 stycznia 2016 r. oraz pisma otwierające proces konsultacji publicznych i uzgodnień.
- Zaproszenie do przedstawiania uwag w ramach **konsultacji publicznych** (z 11 stycznia) skierowano do 5 organizacji pozarządowych oraz Poradni Prawnej przy UJ i Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). **Na przedstawienie uwag dano jedynie 9 dni**. Zgodnie z par. 129 Regulaminu pracy Rady Ministrów „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania **krótszego niż 21 dni** od udostępnienia projektu **wymaga szczegółowego uzasadnienia**.” W żadnym z udostępnionych na platformie RPL dokumentów nie ma uzasadnienia powodu skrócenia okresu przeznaczanego na konsultacje, opiniowanie i uzgodnienia.
- Projektu **nie umieszczono na rządowym portalu konsultacji publicznych** <http://konsultacje.gov.pl/>

- W OSRze z 29 stycznia 2016 roku upublicznonym (1.02.16.) w zakładce „Stały Komitet Rady Ministrów” napisano, że otrzymano stanowiska od Stowarzyszenia Interwencji Prawnej oraz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Krótki czas na przedstawienie uwag mógł być jedną z przyczyn otrzymania ich tak niewiele. Pomimo zakończenia (26 lutego br.) rządowego etapu legislacyjnego **nie opublikowano stanowiska przesłanego przez UNHCR**. W OSRze napisano, że nie zawierało ono uwag.
- Stowarzyszenie Interwencji Prawnej poparło projekt wydłużenia czasu na przedstawienie informacji czy wjazd cudzoziemca do Polski może stanowić zagrożenie. Krytycznie zaopiniowało projekt odebrania Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców prawa do podejmowania decyzji w kwestii wyrażenia zgody lub odmowy na rozpoczęcie relokacji. Pomimo zakończenia (26 lutego br.) rządowego etapu legislacyjnego Ministerstwo **nie opublikowało odpowiedzi na otrzymane uwagi**. Natomiast w OSRze napisano, że uwaga SIP nie została uwzględniona gdyż: „celem ww. przepisu jest ochrona tak istotnych wartości jak obronność, bezpieczeństwo państwa, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do określenia zaistnienia zagrożenia lub możliwości zaistnienia zagrożenia dla tych wartości powołane są inne niż Szef Urzędu organy.”
- Organ wnioskujący (MSW) **na przesłanie uwag w procesie uzgodnieniowym wyznaczył termin 7 dni. Pozostając w niezgodzie z art. 129 Regulaminu pracy Rady Ministrów nie uzasadniono powodów wyznaczenia terminu** krótszego niż 21 dni. Prośbę o przedstawienie uwag poza ministerstwami otrzymali szefowie służb specjalnych oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Trudno zrozumieć dlaczego **w opiniowaniu tego projektu pominięto Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców** – choć zaproponowane w nowelizacji zmiany dotyczą właśnie tego urzędu. Na platformie RPL opublikowano uwagi Rządowego Centrum Legislacji, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych oraz stanowisko Ministra Finansów nie zgłaszające uwag do projektu i MSZ stwierdzające jego zgodność z prawem europejskim.
- **Minister Koordynator Służb Specjalnych** zaproponował wydłużenie czasu na przedstawienie informacji czy wjazd cudzoziemca do Polski może stanowić zagrożenie do 60 dni. Druga uwaga dotyczyła konieczności dopisania, że tego typu procedury sprawdzającej nie stosuje się do cudzoziemców, którzy nie ukończyli 13 lat. Rządowe Centrum Legislacji zwróciło uwagę na konieczność jednoznacznego sformułowania kiedy informacja uzyskana od właściwych organów, że wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Polski mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego - jest wiążąca dla Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.
- Pomimo zakończenia (26 lutego br.) rządowego etapu legislacyjnego na platformie RPL **nie umieszczono odpowiedzi na uwagi zgłoszone w ramach procesu uzgodnieniowego, ani żadnych dokumentów świadczących o zorganizowaniu Komisji uzgodnieniowej**. Obowiązek zajęcia stanowiska wobec uwag zgłaszanych w procesie uzgodnień i opiniowania zapisany jest w **par. 43 Regulaminu pracy Rady Ministrów**.
- 29 stycznia podsekretarz stanu w MSW Sebastian Chwałek w liście do Sekretarza **Komitetu Stałego Rady Ministrów** poprosił o umieszczenie projektu ustawy w porządku obrad Komitetu. Do listu dołączono **nowy (II) projekt ustawy** datowany na 29 stycznia. Projekt ten uwzględniał uwagę RCL oraz drugą uwagę Ministra Koordynatora Służb Specjalnych. Pomimo zakończenia (26 lutego br.) rządowego etapu legislacyjnego **nie upubliczniono raportu z konsultacji. Obowiązek sporządzenia go wynika z par. 51 RpRM**.
- 1 lutego br. **Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów** w zgodzie z zapisami par 63. pkt. 2 RpRM poprosiła członków Komitetu o **przedstawienie uwag** do 8 lutego br. 3 lutego MSZ ponownie potwierdził zgodność projektu z prawem europejskim, a Minister Finansów (4.02.16) fakt nie zgłaszania uwag do projektu. Minister Koordynator Służb Specjalnych (w piśmie z 9.02.16) **podtrzymał wniosek o wydłużenie czasu** na przedstawienie informacji czy wjazd cudzoziemca do Polski może stanowić zagrożenie **do 60 dni**. 11 lutego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie do **Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów** częściowo przychylił się do tego wniosku i zaproponował zmianę brzmienia stosownego zapisu w projekcie z **30 na 45 dni**. W piśmie z 29 stycznia MSWiA odmówiło przyjęcia tego wniosku uzasadniając ją koniecznością dostosowania polskich unormowań do prawa europejskiego (*decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji* oraz *decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*).
- **Z pisma** zastępczyni dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA Jolanty Zaborskiej (z 12.02.16.) do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o zwolnienie z obowiązku rozpatrywania projektu przez Komisję Prawniczą można dowiedzieć się, że **Stały Komitet Rady Ministrów zajmował się projektem 11 lutego** oraz że **przyjął projekt ustawy i rekomendował go Radzie Ministrów**. Pomimo zakończenia (26 lutego br.) rządowego etapu legislacyjnego w zakładce „Ustalenia Komitetu [stałego RM]” **nie umieszczono wyciągu z protokołu ustaleń podjętych na tym posiedzeniu**.

- Do wyżej wzmiankowanego pisma MSWiA do RCL dołączono **III wersję projektu z 12 lutego**. Zmieniono w niej czas na przekazanie informacji o tym czy wjazd cudzoziemca do Polski stanowi zagrożenie – wydłużając go z 30 do 45 dni.
- RCL (12.02.16.) **wyraziło zgodę na nierozpatrywanie projektu przez Komisję Prawniczą** pod warunkiem wprowadzenia kilku uwag legislacyjnych i redakcyjnych.

Najważniejsze spostrzeżenia poczynione w okresie od 16 lutego do 15 maja 2016 roku:

- 18 lutego podsekretarz stanu w MSWiA Sebastian Chwałek wystosował pismo do Sekretarza Rady Ministrów o **rozpatrzenie projektu ustawy na posiedzeniu RM 23 lutego**. Do pisma dołączono **IV wersję projektu datowaną na 15 lutego**, która nie w całości wykonywała zalecenia RCL. Nie zmieniono sformułowania zapisu stwierdzającego, że procedury sprawdzającej nie stosuje się do cudzoziemców, którzy nie ukończyli 13 lat. Nowelizacją nie objęto też analogicznego zapisu w art. 45 ust.5. Brak wprowadzenia tych zmian usprawiedliwiono koniecznością pilnego przyjęcia zmian w ustawie, ze względu na planowaną „akcję relokacji i przesiedleń cudzoziemców do Polski”. W zakładce „Rada Ministrów” zamieszczono dwie opinie: MSZ (z 22.02.16) potwierdzającą zgodność projektu z prawem europejskim, oraz Ministra Finansów (z 22.02.16), który nie zgłasza uwag do projektu. Pomimo zakończenia (26.02.16) rządowego procesu legislacyjnego do 15 maja nie opublikowano decyzji Rady Ministrów.
- Z dokumentów opublikowanych na stronie Sejmu dowiadujemy się, że projekt w wersji (IV) przedstawionej Radzie Ministrów **został przekazany do Sejmu 26 lutego**. W Sejmie uzyskał nr 290. Dokumentację znajduje się <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=290>
- **1 marca** projekt został **skierowany do I czytania w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych**. Na stronie Komisji (<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=4FC4F74DD51751A2C1257F79006BBE5F>) umieszczono pismo Prokuratora Generalnego z 14 marca, z którego wynika, że **1 marca Marszałek Sejmu zwrócił się do PG z prośbą o uwagi do projektu**. Prokuratura Generalna uwag nie zgłosiła.
- **Pierwsze czytanie** odbyło się na posiedzeniu komisji **30 marca br.** Obradowano niecałe 30 min. **Wnioskodawców reprezentował sekretarz stanu Jakub Skiba**. W posiedzeniu brał także udział Szef Urzędu Do Spraw Cudzoziemców, przedstawiciel NIKu Marek Bieńkowski oraz pracownicy MSWiA. Przedstawiciel NIKu poparł rozwiązania zaproponowane przez rząd. Posłowie zadali kilka pytań związanych z problematyką przyjmowania cudzoziemców przez Polskę, ale nie dotyczących bezpośrednio zapisów zawartych w nowelizacji. Na pytania odpowiadał Szef Urzędu Do Spraw Cudzoziemców. Poprawkę zaproponował przedstawiciel Biura Legislacyjnego Sejmu. Dotyczyła ona dopisania artykułu regulującego tryb rozpatrywania spraw wszczętych, ale nie zakończonych przed wejściem nowelizacji w życie. Wnioskodawca poparł poprawkę. **Komisja jednogłośnie przyjęła projekt ustawy wraz z poprawką**. Sprawozdanie Komisji tego samego dnia umieszczono na stronie sejmowej (druk nr 377).
- **Drugie czytanie odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu 12 kwietnia**. Trwało 40 min. Sprawozdanie z prac Komisji przedstawiał poseł Sylwester Tułajew. On również występując w imieniu klubu PiS poparł projekt wraz z poprawką komisijną. Zaproponowane rozwiązania **poparli przedstawiciele wszystkich klubów** (PO, Kukiz 15, Nowoczesna i PSL). W dyskusji głos zabrał poseł Klubu Kukiz 15 Sylwester Chruszcz; zadał pytania nie dotyczące treści projektu ustawy, a stanu „zabezpieczenia” Polski przed napływem imigrantów oraz stosunku rządu do przyjmowania imigrantów. Do wystąpień odniósł się Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jakub Skiba.
- **Trzecie czytanie** odbyło się w bloku głosowań 13 kwietnia. **Ustawa została uchwalona** stosunkiem głosów: za – 429, przeciw - 0 , wstrzymało się – 0.
- 14 kwietnia ustawa została **przekazana do Prezydenta oraz Senatu**. Do 15 maja na stronach sejmowych nie opublikowano pisma przesłanego do Prezydenta.
- Ustawa została opublikowana na stronach Senatu 14 kwietnia i otrzymała nr 144. Została skierowana do prac w **Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji**. Informacja o tym do jakiej komisji skierowano **ustawę na stronach senatu** http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy_459_1.html **publikowana jest dopiero po ustaleniu planu posiedzeń plenarnych. Może się więc zdarzyć, że komisja rozpatrzy ustawę przed poinformowaniem opinii publicznej o tym fakcie. Bardzo to utrudnia monitoring prac senackich.**
- **Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrywała ustawę** na posiedzeniu 27 kwietnia. Pracowano niecałe pół godziny. W posiedzeniu jako goście brali udział Rafał Rogala szef Urzędu ds. Cudzoziemców ze

współpracownikami, przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i poseł sprawozdawca Sylwester Tułajew. Przedstawiciel Biura Legislacyjnego zaproponował poprawkę doprecyzowującą zapis dotyczący przesiedlania cudzoziemców przez dodanie słów: „i relokacji”. Do propozycji poprawki odnosił się szef Urzędu ds. Cudzoziemców. Dziwi z jednej strony **brak przedstawiciela wnioskodawcy czyli MSW**, a z drugiej fakt, że **w roli „gospodarza” projektu występowała osoba, która nawet nie brała udziału w procedurze opiniowania**. Senatorowie (z klubu PO) oraz przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka mieli kilka pytań o wyjaśnienie niektórych rozwiązań i sformułowań zawartych w projekcie ustawy. Tu również ich rozmówcą był szef Urzędu ds. Cudzoziemców. Poprawkę do art. 1 zgłosił senator Jan Rulewski. Poprawki nikt nie poparł poza wnioskującym. Poprawka legislacyjna Biura Legislacyjnego zgłoszona przez przewodniczącego Komisji Michała Seweryńskiego została przyjęta jednogłośnie. Ustawę z jedną poprawką legislacyjną przyjęto 7 głosami (jednogłośnie).

- **Ustawa była rozpatrywana na posiedzeniu plenarnym Senatu 11 maja.** Sprawozdawcą był Senator Aleksander Pocię. Na sali obecni byli wiceminister Spraw Wewnętrznych Jakub Skiba i szef Urzędu ds. Cudzoziemców Rafał Rogala. Pytania senatorów (Piotra Florka i Jana Marii Jackowskiego) zarówno do senatora sprawozdawcy jak i przedstawiciela rządu dotyczyły procedury rozpatrywania wniosków. Pracowano niespełna kwadrans.
- **Głosowanie** nad ustawą odbyło się **12 maja**. Rozpoczęto od przegłosowania poprawki zaproponowanej przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Za jej przyjęciem było 74 senatorów, jeden wstrzymał się od głosu. Nie było głosów przeciwnych. Następnie **przyjęto ustawę wraz z poprawką**: 79 głosów oddano za, był 1 głos wstrzymujący się.
- 13 maja Marszałek Sejmu skierował uchwałę Senatu **do prac w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych**.

Dokument zwany **Oceną Skutków Regulacji** jest bardzo zwięzły, ale też sam projekt ustawy jest krótki (zawiera tylko dwa artykuły). Język dokumentu jest zrozumiały.

Uderza fakt, że wśród „Podmiotów, na które oddziałuje projekt” **nie wymieniono Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców** – choć zaproponowane w nowelizacji zmiany dotyczą także tego urzędu.

Według osób przygotowujących OSR projektowana regulacja nie będzie miała żadnych skutków finansowych dla budżetu centralnego i budżetów samorządowych. Nie niesie też ze sobą żadnych innych skutków gospodarczych czy społecznych.

15 maja 2016
Grażyna Kopińska