

**Nr  
2/2008**

**ANALIZY  
RAPORTY  
EKSPERTYZY**

**Katarzyna Wencel**

**POTRZEBY I ZADANIA DLA POLSKI  
W ZAKRESIE INTEGRACJI  
OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH.**

**S**towarzyszenie  
**I**nterwencji  
**P**rawnej

## 1. Wstęp

Kilka miesięcy temu Polska świętowała wejście do strefy Schengen. Ułatwienia w ruchu granicznym spowodowały, że część cudzoziemców przebywających w Polsce zdecydowała się wyjechać lub wkrótce wyjedzie, jednak pewna grupa pozostanie w naszym kraju i tutaj będzie układać sobie życie. Niezależnie od tego, czy Polska jest tylko przystankiem w drodze do bogatszych krajów Unii Europejskiej, czy staje się drugim domem, otwarta pozostaje kwestia integracji obywateli państw trzecich przebywających w naszym kraju. Mimo kilku pozytywnych zmian w prawie w kwestii cudzoziemców w ostatnim czasie, nadal brakuje kompleksowej polityki integracyjnej państwa. I to nie tylko w odniesieniu do uznanych uchodźców, ale także do innych grup cudzoziemców, jak np. osób, którym przyznano zgodę na pobyt tolerowany, ofiar handlu ludźmi, małżonków polskich obywateli, migrantów ekonomicznych czy cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie.

Niniejsze opracowanie ma na celu zarysowanie potrzeb i celów w odniesieniu do polityki integracyjnej obywateli państw trzecich. Jakie inne grupy cudzoziemców, oprócz uznanych uchodźców, powinny być objęte specjalnymi programami integracyjnymi? Jakie perspektywy ma przed sobą Polska w zakresie integracji? Co proponuje Unia Europejska w kwestii integracji obywateli spoza Wspólnoty? Co należy zrobić, aby Polska mądrze wykorzystwała potencjał cudzoziemców przebywających na jej terytorium? Na te oraz inne pytania postaram się odpowiedzieć w niniejszej analizie.

## 2. Jakie doświadczenia ma Polska w zakresie integracji cudzoziemców?

Działaniami integracyjnymi finansowanymi z budżetu państwa objęta jest obecnie *de facto* jedna grupa cudzoziemców – uznani uchodźcy. Od 2001 r. funkcjonują tzw. Indywidualne Programy Integracji (IPI) wprowadzone ustawą o pomocy społecznej i uszczegółowione w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2000 r.<sup>1</sup> Jak dotąd są jedyną formą zinstytucjonalizowanej pomocy integracyjnej kierowanej do cudzoziemców w Polsce<sup>2</sup>. W tym kontekście na uznanie zasługuje fakt objęcia taką pomocą również cudzoziemców, którym przyznana zostanie w przyszłości ochrona uzupełniająca, o czym w następnym rozdziale.

W ramach Indywidualnego Programu Integracji trwającego maksymalnie 12 miesięcy cudzoziemcowi udzielana jest pomoc obejmująca świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego, opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz specjalistyczne poradnictwo<sup>3</sup>. Zadanie wspierania cudzoziemca w procesie integracji zostało powierzone powiatowym centróm pomocy rodzinie, do których obowiązków należy m.in. udzielanie cudzoziemcowi informacji dotyczącej programu integracyjnego, pomoc w znalezieniu mieszkania, prowadzenie z cudzoziemcem pracy socjalnej.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej<sup>4</sup> sześć lat funkcjonowania Indywidualnych Programów Integracji pokazało, że niestety nie spełniają

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania pomocy uchodźcom, wysokości świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunków wstrzymania pomocy lub jej odmowy (Dz.U. z 2000 r., Nr 109, poz. 1160), zastąpione rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom (Dz.U. z 2005 r., Nr 201, poz. 1669).

<sup>2</sup> Więcej na ten temat w: A. Jasiakiewicz, *Pomoc integracyjna dla uchodźców*, w: W. Klaus (red.), *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2006, str. 9-26.

<sup>3</sup> Art. 92 ustawy z dnia 2 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593 zpóźn. zm.).

<sup>4</sup> J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

one swoich podstawowych celów. Po pierwsze, duża liczba cudzoziemców w trakcie trwania programu decyduje się na jego przerwanie i wyjazd z Polski. Po drugie, instytucje państwowe, którym powierzono zadania współpracy z cudzoziemcami w wielu przypadkach nie są po prostu odpowiednio przygotowane do pracy z osobami odmiennymi kulturowo.

Niską skuteczność IPI potwierdzają zarówno osoby pracujące z uchodźcami, jak i sami cudzoziemcy. Z przeprowadzonych rozmów z tą pierwszą grupą wynika, że urzędnicy głównej przyczyną tej sytuacji upatrują w braku zaangażowania w program ze strony cudzoziemców i częstych wyjazdach w trakcie jego trwania lub zaraz po zakończeniu. Inną przeszkodą na drodze do skutecznej integracji jest, według tej grupy, roszczeniowa postawa cudzoziemców względem instytucji publicznych.<sup>5</sup>

Jeśli chodzi o cudzoziemców, z przeprowadzonych z nimi wywiadów<sup>6</sup> wynika, iż największym problemem po przystąpieniu do IPI jest kwestia znalezienia mieszkania oraz pracy. W odniesieniu do kwestii mieszkaniowych, są one o tyle istotne, że nieduża liczba cudzoziemców może liczyć na mieszkania komunalne czy socjalne (chronionych lokali przyznaje się uchodźcom dosłownie kilka w ciągu roku) i są zmuszeni poszukiwać ich na wolnym rynku. Przy braku zatrudnienia oraz wysokich stawkach najmu (szczególnie w dużych miastach, gdzie cudzoziemców jest więcej) utrzymanie się jedynie ze środków otrzymywanych w ramach programu nie jest możliwe. Innym problemem utrudniającym skuteczną integrację jest znalezienie odpowiedniej do kwalifikacji cudzoziemca pracy<sup>7</sup>. Integracji nie pomaga również brak kontaktów ze środowiskiem lokalnym oraz ograniczona wiedza o uchodźcach<sup>8</sup>, a czasami niechęć i ksenofobia wśród Polaków w stosunku do cudzoziemców.

Do powyższych ocen należy jeszcze dodać, że programy są zindywidualizowane jedynie z nazwy. Niestety, nie można mówić w tym przypadku o dopasowaniu poszczególnych elementów, czy czasu trwania programu do potrzeb konkretnych cudzoziemców, do danej rodziny czy stosując kryterium narodowości. Jeszcze innym problemem jest brak przygotowania urzędników pracujących z cudzoziemcami do kontaktów z osobami mówiącymi innym językiem, pochodzącymi z innych kultur, o odmiennej mentalności i sposobie postrzegania świata.

Nie oznacza to, że IPI w całości źle funkcjonują. Warto podkreślić m.in. zaangażowanie osobiste po stronie wielu urzędników pracujących z cudzoziemcami, jednak trudno mówić w tym przypadku o instytucjonalnej pomocy wynikającej z obowiązku państwa względem cudzoziemca, a raczej o dobrej woli tych osób. Ponadto, sukces integracji w dużej mierze zależy od samego cudzoziemca i jego zaangażowania w program.

Wyniki wyżej zaprezentowanych badań mogłyby i powinny posłużyć instytucjom odpowiedzialnym w Polsce za kształtowanie polityki integracyjnej do modyfikacji tych elementów programów, które w praktyce okazały się nieskuteczne. Analiza mocnych i słabych punktów IPI byłaby jak najbardziej wskazana przed rozpoczęciem prac nad ewentualnymi nowymi programami integracyjnymi, które mogłyby objąć także inne grupy cudzoziemców.

<sup>5</sup> B. Samoraj, M. Bieniecki, *Ocena skuteczności Indywidualnych Programów Integracji. Wyniki badań przeprowadzonych wśród osób zajmujących się uchodźcami*, w: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska...*, str. 99.

<sup>6</sup> M. Pawlak, N. Ryabinska, *Dlaczego uchodźcy „nie chcą” integrować się w Polsce? Ocena skuteczności programów integracyjnych z punktu widzenia uchodźców*, J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska...*, str. 103.

<sup>7</sup> Więcej w: M. Pawlak, N. Ryabinska, *Dlaczego uchodźcy „nie chcą” integrować się w Polsce...*, str. 110-118.

<sup>8</sup> por. *Polacy o uchodźcach – wyniki badania zrealizowanego dwa tygodnie po obchodach Dnia Uchodźcy*, TNS OBOP, Warszawa, lipiec 2005 r.; raport dostępny w lutym 2008 r. pod adresem: [http://www.tns-global.pl/abin/r/7264/051\\_05.pdf](http://www.tns-global.pl/abin/r/7264/051_05.pdf)

### 3. Jakie grupy cudzoziemców powinny zostać objęte pomocą integracyjną?

Jak wspomniałam wyżej, pomoc integracyjna przyznawana jest przez państwo jedynie wąskiej grupie cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową w Polsce. Jednak należy pamiętać o tym, że niezależnie od tego, iż wielu cudzoziemców traktuje Polskę jedynie jako przystanek w drodze, nasz kraj powoli staje się coraz atrakcyjniejszy dla obywateli państw trzecich. Oprócz osób, które opuściły swój kraj z obawy przed prześladowaniami, do Polski przyjeżdżają także inne grupy cudzoziemców – w różnych celach i z różnych powodów. Niejednokrotnie przebywają oni w Polsce przez dłuższy czas, jednak nie jest do nich kierowana żadna oferta integracyjna.

Przede wszystkim należy przyjrzeć się, jakie grupy, oprócz uznanych uchodźców, przebywają w Polsce. Sporą grupę tworzą osoby z pobytem tolerowanym<sup>9</sup> (jeśli w życie wejdą zmiany w związku z nowelizacją ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP<sup>10</sup>, grupa ta stopniowo może się zmniejszać na korzyść osób objętych nową instytucją – ochroną uzupełniającą). Następnie, ofiary handlu ludźmi, małoletni bez opieki, cudzoziemscy małżonkowie polskich obywateli, migranci ekonomiczni, zagraniczni studenci (obywatele państw trzecich), wreszcie osoby przebywające na terytorium RP nielegalnie. Ze względu na różne potrzeby oraz odmienną sytuację prawną każdej z tych grup działania integracyjne do nich kierowane powinny być jak najbardziej zindywidualizowane. Bezsprzeczne jest, że innego traktowania będzie wymagać małoletni bez opieki, a i innego małżonek polskiego obywatela. Z wyżej wymienionych grup natychmiastowych działań integracyjnych wymagają osoby z pobytem tolerowanym, małoletni bez opieki i ofiary handlu ludźmi, cudzoziemscy małżonkowie obywateli RP lub innych państw UE oraz zagraniczni studenci<sup>11</sup>. Do tej grupy dodałabym jeszcze migrantów ekonomicznych, szczególnie obywateli Ukrainy, Białorusi oraz Wietnamu, którzy coraz liczniej przyjeżdżają do Polski oraz ze względu na uwarunkowania kulturowe stosunkowo łatwo i chętnie integrują się z polskim społeczeństwem<sup>12</sup>.

Poniżej przedstawiam charakterystykę wybranych grup.

#### 3.1. Ofiary handlu ludźmi

Sytuacja cudzoziemców - ofiar handlu ludźmi jest szczególnie trudna, bowiem z jednej strony „występują” przed organami państwowymi jako ofiary przestępstw i potrzebują specjalistycznej pomocy psychologiczno-prawnej, a z drugiej są cudzoziemcami wymagającymi takich samych działań jak pozostali cudzoziemcy w Polsce, tj. pomocy w uzyskaniu mieszkania, nauce języka polskiego, w odnalezieniu się w nowej rzeczywistości. Do niedawna, tj. do 2005, roku ofiary handlu ludźmi, jeśli przebywały w Polsce nielegalnie, były deportowane. Dopiero wraz z nowe-

<sup>9</sup> Z danych Urzędu ds. Cudzoziemców (cytowane za: A. Kosowicz, A. Maciejko (red.), *Integracja uchodźców w Polsce w liczbach*, Polskie Forum Migracyjne, Warszawa 2007) wynika, że w 2006 r. ogółem 2133 osoby uzyskały zgodę na pobyt tolerowany (dla porównania w 2006 r. 485 osób uzyskało status uchodźcy).

<sup>10</sup> Uchwałą z dnia 7 lutego 2008 r. Senat zgłosił poprawki do ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 11 stycznia 2008 r. (druki senackie nr [42](#), [42A](#) i [42B](#), [42Z](#), druk sejmowy nr 65).

<sup>11</sup> Na takie grupy cudzoziemców zwrócili również uwagę uczestnicy spotkania eksperckiego zorganizowanego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w dniu 11 lutego 2008 r., poświęconego realizacji Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w latach 2007-2013.

<sup>12</sup> *Spółeczność wietnamska w Polsce. Polityka migracyjna Wietnamu*, Raport Wydziału Analiz Migracyjnych, Departament Polityki Migracyjnej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2007; W. Kloc-Nowak, *Funkcjonowanie imigrantek z Ukrainy na polskim rynku pracy – sytuacja obecna i rekomendacje dla społeczeństwa przyjmującego*, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej” nr 9/2007.

lizacją ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>13</sup> grupa ta została objęta częściową ochroną przed wydaleniem. Ustawa wprowadziła również możliwość przyznania wizy pobytowej cudzoziemcowi na czas współpracy z władzami polskimi<sup>14</sup>. Za tymi zmianami nie poszły jednak kolejne, przyznające pomoc integracyjną tej grupie cudzoziemców. Choć w kwietniu 2007 r.<sup>15</sup> ofiary handlu ludźmi zostały objęte prawem do korzystania z pomocy społecznej (w bardzo wąskim jednak zakresie), to polski ustawodawca nie zdecydował się na pójsię o krok dalej. Ofiary handlu ludźmi pozbawione zostały zatem pomocy w nauce języka polskiego, dostępie do szkoleń zawodowych, w poszukiwaniu pracy czy mieszkania. Szczególnie krzywdzące jest to, że ofiary handlu ludźmi nie zostały uwzględnione w ustawie o promocji zatrudnienia<sup>16</sup> jako cudzoziemcy zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę w Polsce. Można powiedzieć, że grupa ta pozbawiona jest choćby minimum integracyjnego. Na uznanie zasługuje działalność organizacji pozarządowych pomagających ofiarom handlu ludźmi, szczególnie Fundacji La Strada, ale pomoc sektora trzeciego nie może i nie powinna w żadnym wypadku zastąpić działań ze strony państwa.

### 3.2. Osoby z pobytem tolerowanym

Ograniczenie zakresu podmiotowego przyznawania pomocy integracyjnej do uznanych uchodźców nie znajduje żadnego uzasadnienia w kontekście osób, którym przyznano ochronę subsydiarną, czyli zgodę na pobyt tolerowany. Osoby te przebywają bowiem w Polsce na podobnych zasadach co uchodźcy i mają zbliżone potrzeby integracyjne, jednak w pierwotnym zamyśle ustawodawca nie zdecydował się na objęcie tej grupy programem integracyjnym. Wkrótce wejdą w życie nowe przepisy w związku z nowelizacją ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Jedną z długo oczekiwanych zmian jest objęcie pomocą integracyjną, obok uchodźców, cudzoziemców, którym przyznano ochronę subsydiarną. Nie dotyczy to jednak zgody na pobyt tolerowany, a nowej instytucji prawnej, tj. ochrony uzupełniającej. Nie wchodząc w szczegóły interpretacyjne tej nowej formy ochrony międzynarodowej<sup>17</sup>, docenić należy fakt objęcia szerszej grupy cudzoziemców pomocą integracyjną. Jednak, znowu, osoby z pobytem tolerowanym z tej pomocy korzystać nie będą mogły. Tak więc po raz kolejny samym sobie pozostawiono grupę cudzoziemców, którym Polska udzieliła ochrony międzynarodowej.

### 3.3. Małżonkowie obywateli polskich

Cudzoziemscy małżonkowie polskich obywateli stanowią coraz liczniejszą grupę. Wynika to po części z faktu migracji Polaków do innych krajów Unii Europejskiej, gdzie społeczeństwo jest zdecydowanie bardziej wielokulturowe i Polacy mają możliwość oswojenia się z tą różnorodnością, a po części z racji napływu kolejnych grup cudzoziemców do Polski. Mimo że cudzoziemiec zawierając związek małżeński z obywatelem Polski (jeśli nie

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r., Nr 94, poz. 788).

<sup>14</sup> Więcej w: M. Wiśniewski, *Polityka państwa wobec cudzoziemców – ofiar handlu ludźmi*, w: W. Klaus (red.), *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2007 r. oraz M. Wiśniewski, M. Pomarańska-Bielecka, *Zapewnienie wsparcia i pomocy cudzoziemcom – ofiarom handlu ludźmi w Polsce. Analiza, ocena i rekomendacje*, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej” nr 1/2008.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. z 2007 r., Nr 48, poz. 320).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.).

<sup>17</sup> Więcej na ten temat w: A. Gutkowska, *Uwagi do projektu nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1988)*, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej”, nr 7/2007.

jest to działanie mające na celu jedynie legalizację pobytu w Polsce) zamierza pozostać w Polsce i tutaj układać sobie życie, nie otrzymuje żadnej pomocy integracyjnej ze strony państwa. Wytłumaczenie tego braku można znaleźć w uzasadnieniu projektu ustawy o pomocy społecznej: „proces integracji uchodźców, którzy są współmałżonkami obywateli polskich – nie wymaga dodatkowego wsparcia pomocy społecznej, ponieważ odbywa się przez rodzinę, z wykorzystaniem jej możliwości i zasobów”<sup>18</sup>. Po części jest to prawda, jednak z drugiej strony takie rozwiązanie jest krzywdzące dla tej grupy cudzoziemców, gdyż w praktyce może powodować opóźnienie decyzji o zamążpójściu (bardziej „opłaca się” być uchodźcą samotnym niż w związku z Polakiem) i stawia takie rodziny w gorszej sytuacji niż rodziny cudzoziemskie – uchodźcze<sup>19</sup>. Należy zauważyć, iż mowa jest tutaj jedynie o cudzoziemcu – uchodźcy, zupełnie pominięci zostali cudzoziemscy małżonkowie polskich obywateli – nie uchodźcy. Nowelizacja ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP niestety nie przynosi oczekiwanych zmian. Tymczasem cudzoziemscy małżonkowie obywateli polskich powinni mieć zapewniony dostęp do kursów języka polskiego, informacji prawnej oraz pomoc w znalezieniu zatrudnienia. Trudno bowiem wymagać, by współmałżonek Polak udzielał w tym zakresie specjalistycznej pomocy.

### 3.4. Migranci ekonomiczni

Migranci ekonomiczni stanowią grupę cudzoziemców, którzy przyjeżdżają do Polski w celach zarobkowych i zamierzają tutaj pozostać na dłużej lub też po kilkumiesięcznym pobycie (np. prace sezonowe) wracają do kraju pochodzenia. Sytuacja tej grupy cudzoziemców jest zróżnicowana w zależności od tego, z jakiego kraju pochodzi migrant. Niewątpliwie osobom „zza wschodniej granicy” łatwiej jest się zaadaptować w nowym kraju ze względu na podobieństwa kulturowe czy językowe. Jeśli chodzi o możliwości zatrudnienia, obywatelom np. Ukrainy do niedawna stosunkowo łatwo było otrzymać wizę i znaleźć w Polsce pracę. Od grudnia ubiegłego roku Ukraińcy mają ogromne problemy z uzyskaniem wizy dłuższej niż kilkudniowej, mimo że w Polsce zapotrzebowanie na ukraińskie opiekunki i ukraińskich budowlańców nie maleje.

Ukraińcy stanowią największą grupę legalnych imigrantów- cudzoziemców w Polsce<sup>20</sup>. Zazwyczaj wykonują prace, których nie chcą podjąć się obywatele polscy<sup>21</sup>. Zupełnie niezrozumiałą jest zatem brak zainteresowania ze strony państwa, by, mimo wymogów natury formalnej w związku z wejściem do strefy Schengen, ułatwić i usprawnić procedury przyznawania wiz. Grupa ta nie jest także adresatem działań integracyjnych, które powinny być podejmowane chociażby w podstawowym wymiarze. Działania takie powinny obejmować co najmniej informację o możliwościach zatrudnienia oraz gwarantować dostęp do szkoleń zawodowych. Migranci skarżą się bowiem na nieznaną polską procedurę, rynku pracy, możliwości zatrudnienia, udziału w szkoleniach, brak znajomości języka polskiego, również brak przygotowania urzędników do pracy z cudzoziemcami. Z podobnymi problemami spotykają się obywatele Wietnamu, którzy stanowią w Polsce grupę coraz liczniejszą, a do której nie jest kierowana żadna oferta integracyjna<sup>22</sup>. Ze względu na ich uwarunkowania kulturowe oraz zaan-

<sup>18</sup> Za A. Jasiakiewicz, *Pomoc integracyjna dla uchodźców*, w: W. Klaus (red.), *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2006, str. 14 oraz A. Gutkowska, *Uwagi do projektu...*, str. 4-5.

<sup>19</sup> Jw.

<sup>20</sup> Za W. Kloc-Nowak, *Funkcjonowanie imigrantek z Ukrainy na polskim rynku pracy – sytuacja obecna i rekomendacje dla społeczeństwa przyjmującego*, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej” nr 9/2007, str. 1.

<sup>21</sup> J. Frelak, M. Bieniecki, *Migranci ekonomiczni w Polsce – praktyka funkcjonowania*, w: W. Klaus (red.), *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, myślenia*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2007 r., str. 47.

<sup>22</sup> *Spółeczność wietnamska w Polsce...*, str. 99.

gażowanie w pracę są grupą, która chętnie integruje się w Polsce i jest lubiana przez Polaków. Należałoby jedynie umiejętnie wykorzystać te czynniki.

### 3.5. Osoby przebywające w Polsce nielegalnie

Nie można również zapomnieć o osobach przebywających w Polsce nielegalnie. Bardzo często ich nieuregulowana sytuacja prawna wynika nie ze złej woli, ale braku znajomości procedur, dzięki którym mogłoby zalegalizować swój pobyt w Polsce. Jest to szczególnie istotne na początkowym etapie, kiedy cudzoziemiec nie zna języka polskiego, nie ma znajomych, od których mógłby się dowiedzieć, np. o istnieniu organizacji pozarządowych pomagających osobom takim jak on.

W Polsce mieszka spora grupa osób, którym nie przyznano zgody na pobyt tolerowany w związku z niemożnością ich deportowania, co najczęściej jest spowodowane brakiem dokumentu podróży<sup>23</sup>. Osoba taka po spędzeniu w areszcie w celu wydalenia kilkunastu miesięcy zostaje zwolniona i pozostaje w Polsce nielegalnie – w próżni prawnej, z której trudno potem wrócić do legalnego pobytu. W takiej sytuacji należy zapewnić cudzoziemcowi realny dostęp do informacji i porady prawnej na temat możliwości legalizacji jego pobytu w Polsce bądź powrotu do kraju pochodzenia. Osoby takie powinny być objęte opieką nie tylko prawną, ale i psychologiczną, powinno się im zapewnić również minimum integracyjne w ośrodkach strzeżonych, gdzie przebywają (nauka języka polskiego, zajęcia z kultury i ogólnej wiedzy o Polsce). Najlepszym rozwiązaniem wydaje się obligatoryjne przyznawanie osobom, których nie można deportować, zgody na pobyt tolerowany i objęcie ich programem integracyjnym<sup>24</sup>.

## 4. Jakie obszary wymagają działań integracyjnych?

W Rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy uchodźcom<sup>25</sup> można przeczytać, iż postęp uchodźcy w procesie integracji ocenia się w trzech obszarach: edukacji językowej, funkcjonowania zawodowego oraz społecznego. Na tej podstawie można wysnuć wniosek, iż ustawodawca polski uznał, iż te trzy sfery wymagają działań prointegracyjnych. Rzeczywiście, jeżeli cudzoziemiec „poradzi sobie” w tych trzech obszarach, można uznać, iż integracja zakończyła się sukcesem.

Niezależnie od wyżej wymienionych obszarów, należy zwrócić uwagę również na inne, wymagające działań integracyjnych<sup>26</sup>:

- zapewnienie dostępu do informacji na temat przysługujących praw, procedur administracyjnych (w językach zrozumiałych dla cudzoziemców);
- zapewnienie edukacji obywatelskiej oraz dostarczanie cudzoziemcom wiedzy na temat ich praw, możliwości walki o nie, podejmowania działań obywatelskich, stowarzyszania się, w szczególności wspieranie w egzekwowaniu ich praw (w tym np. pracowniczych);
- poszerzenie kręgu adresatów informacji na temat prawnych regulacji dotyczących możliwości zatrudniania obywateli państw trzecich (np. pracodawcy, działy kadrowe firm).

<sup>23</sup> A. Jasiakiewicz, W. Klaus, B. Smoter, *Sytuacja cudzoziemców posiadających w Polsce zgodę na pobyt tolerowany – rekomendacje dla polskiej polityki integracyjnej*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych” nr 60.

<sup>24</sup> A. Jasiakiewicz, W. Klaus, B. Smoter, *Sytuacja cudzoziemców...*

<sup>25</sup> § 7 Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom (Dz.U. z 2005 r., Nr 201, poz. 1669).

<sup>26</sup> Na takie obszary zwrócili uwagę uczestnicy wspomnianego spotkania eksperckiego w dniu 11 lutego 2008.

Ponadto, bezwzględnie należy położyć nacisk na zwiększenie dostępności kursów języka polskiego, którego znajomość jest niezbędna cudzoziemcom do znalezienia dobrze płatnej pracy i nawiązania satysfakcjonujących kontaktów ze środowiskiem lokalnym.

Równoległe do powyższych działań, „programy integracyjne” powinny być adresowane także do organów, instytucji oraz podmiotów, które mają wpływ na poprawę sytuacji cudzoziemców. Na pewno warto byłoby objąć szkoleniami językowymi oraz z zakresu wielokulturowości pracowników urzędów obsługujących cudzoziemców. Także polscy pracodawcy, jak wspominałam wcześniej, powinni mieć większą świadomość co do praw przysługujących cudzoziemcom, możliwości ich zatrudniania oraz uznawania kwalifikacji uzyskanych w krajach pochodzenia.

Dla przykładu, w Australii uchodźcy oraz inne kategorie imigrantów, którzy znaleźli się w tym kraju z przyczyn tzw. „humanitarnych” od samego początku zostają objęci wyspecjalizowaną pomocą, której różne formy przyznawane są w zależności od indywidualnej sytuacji cudzoziemca<sup>27</sup>. Australijskie służby imigracyjne szybko zrozumiały, że pierwsze dni, tygodnie pobytu cudzoziemca w nowym kraju mają wpływ na późniejszy proces integracji tej osoby. Dlatego nowoprzybyłemu zapewniona zostaje pomoc społeczna, informacja, poradnictwo, wsparcie doraźne w takich kwestiach jak chociażby zapewnienie noclegu w pierwszych dniach pobytu, odzieży i obuwia, zorganizowanie wycieczek po okolicy, zapewnienie szkolenia zawodowego, językowego itd. Ponadto, cudzoziemiec objęty zostaje regularną pomocą w sprawach mieszkalnictwa, pracy i opieki zdrowotnej. Oczywiście tak rozbudowane działania wymagają zwiększonych nakładów finansowych, ale warto wiedzieć o dobrych praktykach wypracowanych w innych krajach, które mogą służyć jako inspiracja do podejmowania działań integracyjnych w naszym kraju.

## 5. Jakie perspektywy ma Polska w zakresie polityki integracyjnej?

Jednym z argumentów w dyskusji o konieczności tworzenia specjalnych programów integracyjnych jest to, że wymagają one znacznych nakładów finansowych. Po części jest to prawda - integracja kosztuje. Ale prawdą jest również to, że nie obejmując szerszej grupy cudzoziemców wsparciem i programami integracyjnymi stają się oni bardzo szybko klientami pomocy społecznej. Poza tym, Polska może w coraz większym stopniu korzystać z funduszy unijnych. Najistotniejszym z punktu widzenia integracji cudzoziemców jest Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, którego cele będą realizowane w ramach wieloletniego okresu programowania w latach 2007-2013. Do rozdysponowania przeznaczonych zostało ok. 825 mln EUR, z czego dla Polski zarezerwowano sumę ok. 15,61 mln EUR<sup>28</sup>.

Beneficjentami tzw. Programu INTI (Integration of third country nationals) są obywatele państw trzecich – cudzoziemcy nie posiadający obywatelstwa jakiegokolwiek kraju UE, oprócz uchodźców i osób objętych innymi formami ochrony międzynarodowej. Oznacza to, iż otwiera się możliwość opracowania programów integracyjnych kierowanych do cudzoziemców innych niż uznani uchodźcy.

Wsparcie finansowe będą mogły otrzymać projekty zakładające realizację następujących działań<sup>29</sup>:

<sup>27</sup> J. Wiśniewski, *Programy integracyjne dla uchodźców w Australii i Kanadzie – lekcje dla Polski*, w J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, str. 226.

<sup>28</sup> Informacje ze strony Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=1062>

<sup>29</sup> Jw.



- a) Opracowanie i realizacja programów integracyjnych dla nowoprzybyłych obywateli państw trzecich – m.in. tworzenie nowych programów, poprawa jakości programów już funkcjonujących, zwiększenie ich elastyczności.
- b) Ułatwienie opracowywania i wdrażanie przez państwo procedur przyjmowania obywateli państw trzecich m.in. poprzez ich przybliżanie cudzoziemcom oraz lepsze przygotowanie cudzoziemców do integracji w kraju przyjmującym (szkolenia zawodowe, pakiety informacyjne, nauczanie języków etc.).
- c) Zwiększenie zdolności państw członkowskich UE w zakresie opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny polityki integracyjnej, wymiana informacji i dobrych praktyk między państwami UE.

W kontekście wcześniejszych postulatów Program INTI wydaje się być doskonałym narzędziem do wypracowania programów integracyjnych kierowanych do cudzoziemców innych niż uchodźcy. Ponadto, daje on możliwości poszerzenia obszarów, w zakresie których podejmowane są działania integracyjne. Wreszcie, z funduszu INTI mogłyby być finansowane również działania kierowane do podmiotów polskich, które mają bezpośredni wpływ na poprawę sytuacji cudzoziemców z państw trzecich, tj. urzędów obsługujących cudzoziemców czy polskich pracodawców<sup>30</sup>.

Warto w tym miejscu przyrzeć się planom ministerialnym w odniesieniu do funduszu INTI<sup>31</sup>. Słusznie uważano, że w zakresie polityki migracyjno-integracyjnej należy nakierować działania na:

- wzmocnienie wiedzy na temat zjawiska imigracji i integracji;
- utworzenie założeń i rozwiązań systemowych;
- nabycie i wzmocnienie kompetencji międzykulturowych społeczeństwa przyjmującego;
- budowę dialogu międzykulturowego;
- rozwój współpracy międzynarodowej.

Jednak najistotniejszym priorytetem znajdującym się w planach Ministerstwa jest budowanie oferty dla cudzoziemców dotyczącej programów integracyjnych. Cieszy fakt, iż wzięto pod uwagę od dawna zgłaszane przez organizacje pozarządowe postulaty objęcia ofertą integracyjną grup innych niż uznani uchodźcy. Uwzględniono także kwestię dopasowania działań do poszczególnych grup narodowościowych lub ich konkretnej sytuacji. Ciekawy jest pomysł prowadzenia działań jeszcze przed przyjazdem do Polski w państwach pochodzenia cudzoziemców, jednak nie zostało sprecyzowane jak i przez kogo taka preintegracja mogłaby być prowadzona.

Do tych propozycji warto jeszcze dodać następujące typy działań:

- informacja i poradnictwo dla migrantów (uregulowanie sytuacji prawnej, pomoc w odnalezieniu się w nowej rzeczywistości, wiedza o Polsce itp.);
- wsparcie poszczególnych grup cudzoziemców uwzględniające ich specyfikę i szczególne potrzeby, w głównej mierze odnoszące się to tzw. grup słabszych, tj. dzieci, młodzieży, kobiet, osób starszych;
- przystosowanie instytucji do pracy z cudzoziemcami („urząd przyjazny dla cudzoziemca”);
- włączenie do kręgu potencjalnych beneficjentów programu INTI osób przebywających w Polsce nielegalnie, którym w ramach projektów można pomóc w zalegalizowaniu swojego pobytu w naszym kraju<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Taki postulat został zgłoszony podczas w/w spotkania eksperckiego w dniu 11 lutego 2008.

<sup>31</sup> projekt programu wieloletniego dla Polski na potrzeby Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007-2013 przedstawiony do konsultacji społecznych przez Departament Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.

<sup>32</sup> Uwagi zgłoszone przez uczestnicy wspomnianego spotkania eksperckiego w dniu 11 lutego 2008.

## 6. Rekomendacje

Jako podsumowanie powyższych rozważań pragnę przedstawić kilka rekomendacji kierowanych do organów państwowych odpowiedzialnych za politykę integracyjną<sup>33</sup>. Adresuję je szczególnie do podmiotów, mających wpływ na wykorzystanie środków z funduszy unijnych przeznaczonych na finansowanie działań integracyjnych kierowanych do obywateli państw trzecich.



- Wypracowanie spójnej, kompleksowej polityki integracyjnej państwa;
- Objęcie programami typu IPI szerszej grupy beneficjentów: osób z pobytem tolerowanym, ofiar handlu ludźmi, małoletnich bez opieki, małżonków polskich obywateli, studentów zagranicznych, migrantów ekonomicznych itd.;
- Indywidualizacja programów integracyjnych celem dopasowania ich do potrzeb i możliwości konkretnych grup cudzoziemców;
- Wydłużenie czasu trwania programów integracyjnych do 2-3 lat;
- Położenie nacisku w programach integracyjnych na kwestie mieszkaniowe i związane z zatrudnieniem;
- Zwiększenie puli mieszkań chronionych i socjalnych przyznawanych cudzoziemcom;
- Rozpoczęcie procesu integracji od jak najwcześniejszego okresu pobytu cudzoziemca w Polsce (preintegracja);
- Szybsza naturalizacja - skrócenie czasu potrzebnego do otrzymania zezwolenia na osiedlenie się w Polsce;
- Zwiększenie i uproszczenie form aktywizacji zawodowej cudzoziemców, np. w kwestii zakładania spółdzielni socjalnych;
- Lepsze przygotowanie urzędników do pracy z cudzoziemcami poprzez zapewnienie im szkoleń językowych i z zakresu „wielokulturowej obsługi klienta”;
- Stałe podnoszenie świadomości społecznej na temat cudzoziemców, zachęcanie do dialogu międzykulturowego (poprzez np. informacyjne kampanie społeczne);
- Skierowanie specjalnych ofert do kobiet i dzieci cudzoziemskich;
- Stały monitoring i okresowa ewaluacja programów integracyjnych.

---

<sup>33</sup> J. Frelak, W. Klaus, *Rekomendacje i dobre praktyki*, w J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, str. 248-262.

**NOTA O AUTORCE**

**Katarzyna Wencel** – prawniczka, absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku oraz podyplomowych studiów w Kolegium Europejskim w Brugii, członkini Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, w którym udziela porad prawnych cudzoziemcom, pracownik Związku Biur Porad Obywatelskich.

	 <p style="text-align: center;"><b>Analiza powstała w ramach Działania III Partnerstwa „Międzykulturowe Centrum Adaptacji Zawodowej” finansowanej przez Europejski Fundusz Społeczny w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL</b></p>
-----------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Analizy, Raporty, Ekspertyzy 2008, nr 2 (16); marzec 2008 r.**

**Komitet redakcyjny:** Witold Klaus (przewodniczący), Agnieszka Gutkowska, Maria Nielaczna, Małgorzata Pomarańska-Bielecka

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej  
Al. 3 Maja 12 lok. 510  
00-391 Warszawa  
tel./fax. 22 621-51-65  
e-mail: [interwencja-prawna@o2.pl](mailto:interwencja-prawna@o2.pl)  
[www.interwencjaprawna.pl](http://www.interwencjaprawna.pl)