

Nr
4/2007

**ANALIZY
RAPORTY
EKSPERTYZY**

Witold Klaus

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej

**POTRZEBA ZMIAN W PRZEPISACH
PRAWNYCH I PRAKTYCE ICH
STOSOWANIA W CELU
SKUTECZNIEJSZEJ INTEGRACJI
UCHODźCÓW W POLSCE.
KRÓTKA CHARAKTERYSTYKA**

1. Wstęp

Zmiany konieczne do wprowadzenia w Polsce, by integracja cudzoziemców stała się bardziej skuteczna, podzielić można na dwa elementy. Pierwszy i najważniejszy dotyczy konieczności opracowania pełnego i spójnego systemu integracji cudzoziemców. Drugi, odnosi się do zmiany konkretnych przepisów, by polepszyć sytuację uchodźców oraz osób z pobytem tolerowanym na dzień dzisiejszy. Na te dwie części podzielona będzie niniejsza analiza. Stanowi ona próbę zebrania najważniejszych i najczęściej pojawiających się do tej pory głosów w dyskusji oraz w różnego rodzaju publikacjach.

2. Zmiany systemowe

Jak wynika z przygotowanego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej opracowania dotyczącego prawnych uwarunkowań integracji uchodźców¹, przepisy funkcjonujące obecnie w sferze integracji co do zasady zrównują uchodźców i osoby z pobytem tolerowanym (kategorie te zwane będą dalej w skrócie migrantami przymusowymi) z obywatelami polskimi w ich prawach w zakresie dostępu do rynku pracy, edukacji, ochrony zdrowia czy pomocy społecznej. Praktyka pokazuje jednak, że takie gwarancje są niewystarczające, bowiem cudzoziemcy borykają się z innymi problemami, niż Polacy i w stosunku do nich powinny być podejmowane szczególne działania, odpowiadające na ich potrzeby. Jednym z nich, w założeniu, stać się miało prowadzenie Indywidualnych Programów Integracji (dalej: IPI) skierowanych do osób, które otrzymały status uchodźcy. Jednak, jak pokazują wstępne wyniki badań prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej², programy te bardzo często są jedynie powieleniem ustawowych obowiązków, a rzadko posiadają niezbędny element indywidualizacji, czyli dostosowania ich do potrzeb i możliwości konkretnego cudzoziemca. Powodów takiego stanu rzeczy jest wiele i nie miejsce tu, by je wszystkie przytaczać. Dość powiedzieć, iż jednym z nich jest brak obudowania pracowników socjalnych współpracujących przy wykonywaniu IPI w narzędzia systemowe i we współpracę z innymi instytucjami (które nie dysponują specjalnymi działaniami, odpowiadającymi na potrzeby migrantów przymusowych – tak jest np. przypadku urzędów pracy).

Brakuje pomysłu na to, jak integracja cudzoziemców w Polsce miałaby przebiegać. Jest ona długotrwałym procesem, który nie zakończy się po roku trwania IPI, jednak przepisy ustawy o pomocy społecznej odnośnie obowiązku prowadzenia działań integracyjnych przez powiaty po zakończeniu tego programu pozostają martwe³. Brakuje natomiast w ogóle pomysłu, jak również dodatkowych instrumentów prawnych na integrację osób z pobytem tolerowanym, choć znajdują się one w takiej

¹ W. Klaus (red.): Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków, Warszawa 2006.

² Badania prowadzone są w ramach wspólnego projektu pt. „Ewaluacja programów integracyjnych dla uchodźców w Polsce” i współfinansowane są ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W ich realizacji udział bierze także Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

³ por. A. Jasiakiewicz: Pomoc integracyjna dla uchodźców, w: W. Klaus (red.): Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków, Warszawa 2006, str. 15-16.

samej sytuacji faktycznej, jak uchodźcy⁴. Przepisy wprowadzające instytucję pobytu tolerowanego obowiązują w Polsce od 2003 r., a dopiero w zeszłym roku pojawił się projekt włączający te osoby w proces integracji (nie wiadomo, kiedy i na jakich zasadach wejdzie on jednak w życie, o czym niżej).

Jednym z najważniejszych problemów do rozwiązania systemowego, bez którego cały proces integracji nie będzie przebiegał właściwie, jest zagadnienie mieszkań dla migrantów przymusowych, którzy opuszczają ośrodki dla uchodźców⁵. Osób tych w większości przypadków nie stać na wynajęcie mieszkania na tzw. „wolnym rynku”, a oczekiwanie na mieszkanie komunalne trwa kilka lat (i by się o nie móc w ogóle ubiegać trzeba spełnić dodatkowe warunki, które często są niemożliwe do wypełnienia przez cudzoziemców). Nawet jednak jeżeli uchodźcy posiadają środki na wynajęcie mieszkania (np. z pomocy integracyjnej przyznanej w ramach IPI), to jest to także niezwykle trudny proces, bowiem właściciele niechętnie wynajmują mieszkania cudzoziemcom, którzy niejednokrotnie mają jeszcze wielodzietne rodziny (średnia liczba dzieci w rodzinie czecheńskiej to 3-5 osób).

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest kwestia preintegracji osób, które przebywają w ośrodkach dla uchodźców i przygotowanie ich do pozostania w polskim społeczeństwie⁶. W chwili obecnej zdecydowana większość osób, które pozostają w ośrodkach, uzyska jedną z form ochrony międzynarodowej w Polsce (status uchodźcy lub pobyt tolerowany). Jednak działania w zakresie preintegracji prowadzone są jedynie w niektórych ośrodkach, głównie przez organizacje pozarządowe we współpracy zaledwie z Urzędem ds. Repatriacji i Cudzoziemców (URiC) w ramach projektów realizowanych ze środków PIW EQUAL (temat „I”). Brak w tym zakresie nadal głębszej refleksji nad tym zagadnieniem ze strony władz publicznych (głównie URiC-u oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej) oraz pomysłu i działań, przygotowujących do późniejszej integracji. Obecne funkcjonowanie ośrodków sprzyja raczej procesom przeciwnym – tj. wytworzenia w cudzoziemcach syndromu wyuczonej bezradności oraz sprzyja rozwojowi postaw roszczeniowych. Takie nastawienie migrantów przymusowych bardzo przeszkadza w podejmowaniu przez nich późniejszych działań integracyjnych⁷.

Ważną kwestią, rzutującą na proces integracji przymusowych migrantów w Polsce, jest także zagadnienie polityki państwa (a szczególnie Prezesa URiC) w zakresie przyznawania różnych form ochrony międzynarodowej, tj. zdecydowanego prymatu nadawania pobytu tolerowanego w porównaniu ze statusem uchodźcy (stosunek prawie 6:1⁸). Ważniejsze jednak od owych danych statystycznych jest to, iż z punktu widzenia organizacji pozarządowych zajmujących się udzielaniem pomocy prawnej

⁴ por. np. A. Jasiakiewicz, W. Klaus, B. Smoter: Sytuacja cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt tolerowany – rekomendacje dla polskiej polityki integracyjnej. Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych nr 60, marzec 2006.

⁵ O roli mieszkania w procesie integracji patrz: Indicators of Integration. Final report. Development and Practice Report nr 28, Home Office 2004, str. 15.

⁶ O roli preintegracji oraz działaniach podejmowanych w Holandii, patrz np.: Integration Barometer 2005. A study into the integration of refugees in the Netherlands, Dutch Council for Refugees 2005, str. 7.

⁷ por. np. B. Smoter, P. Kaźmierkiewicz, J. Frelak: Jak stworzyć warunki do skutecznej integracji cudzoziemców w Polsce? Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych nr 72, marzec 2007.

⁸ por. dane statystyczne dot. roku 2005 w: Z Obcej ziemi nr 24, maj 2006, str. 30.

uchodźcom, brakuje jasnych kryteriów przyznawania jednej lub drugiej formy ochrony. Bardzo często w uzasadnieniu do decyzji przyznającej pobyt tolerowany przytaczane są argumenty, które powinny warunkować przyznanie statusu uchodźcy⁹. Ten brak jasności powoduje uczucie frustracji i niesprawiedliwości u osób, które ubiegają się o ochronę międzynarodową w Polsce. Z takim nastawieniem trudno jest ich dalej integrować w Polsce, do władz której nastawieni są mało przychylnie i nieufnie.

3. Zmiany w przepisach

Powyższe problemy natury strukturalnej przekładają się często na konieczność zmian w przepisach prawnych (choć także w dużej części w praktyce ich późniejszego stosowania). Na część powyższych postulatów odpowiada projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Został on przygotowany w ramach służb podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji i udostępniony na stronie internetowej w dniu 11 października 2006 r.¹⁰ Niestety termin składania do niego uwag (konsultacje społeczne oraz uzgodnienia międzyresortowe) został wyznaczony bardzo krótki (jedynie 2 tygodnie). W styczniu 2007 r. odbyła się tzw. konferencja uzgodnieniowa. Jej wyniki oraz przyjęte przez projektodawców poprawki do kwietnia 2007 r. niestety nie zostały upublicznione. Nie wiadomo także, jaki jest dalszy los tego projektu – tzn. kiedy zostanie skierowany do prac parlamentarnych i kiedy oraz w jakiej formie ma szansę wejść w życie.

Projekt odpowiada na jedną z najważniejszych potrzeb, a mianowicie ustanawia programy integracyjne dla osób objętych ochroną uzupełniającą, która stanowić ma nową formę ochrony międzynarodowej, powstałą poprzez podział obecnej zgody na pobyt tolerowany. Projekt (w wersji pierwotnej i obecnie jedynej dostępnej publicznie) powiela całkowicie rozwiązania IPI i rozciąga je także na osoby objęte ochroną uzupełniającą, mimo iż od dłuższego czasu zwraca się uwagę na brak skuteczności tych programów¹¹. Nie wprowadza on niestety choćby w minimalnym zakresie zmian, mających usprawnić i ulepszyć tę instytucję.

Ponadto programy integracyjne nadal są ustanowione na rok (dla obydwu grup cudzoziemców), choć wiadomo, iż jest to czas zdecydowanie niewystarczający na przeprowadzenie procesu integracji cudzoziemców – średnio program taki powinien trwać co najmniej 2-3 lata¹².

⁹ por. np. N. Żytkiewicz: Status uchodźcy – aspekty materialne i proceduralne. Analiza decyzji administracyjnych w sprawach o nadanie statusu uchodźcy. Raport Uniwersyteckiej Poradni Prawnej Uniwersytetu Jagiellońskiego, lipiec 2006.

¹⁰ projekt był dostępny na stronie MSWiA w kwietniu 2007: <http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/34/651/>

¹¹ por. np. T. Kaźmierczak: Ocena przebiegu oraz uzyskanych efektów Indywidualnych Programów Integracji realizowanych na terenie województwa mazowieckiego, Warszawa 2005 (niepublikowany udostępniony dzięki uprzejmości Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie).

¹² T. Kaźmierczak: Ramowy program integracji uchodźców, Warszawa 2005, str. 1-3 (niepublikowany, udostępniony dzięki uprzejmości Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie).

Projekt zmienia także uprawnienia osób, które będą korzystały z ochrony uzupełniającej, gwarantując im prawo do bezpłatnej nauki na uczelniach wyższych (art. 13 projektu).

Niestety, zgłaszane od dłuższego czasu postulaty w zakresie szybszej naturalizacji nie zostały wprowadzone w nim życie. Nadal uchodźcy będą mieli prawo do otrzymania zezwolenia na osiedlenie się dopiero po 5 latach od otrzymania statusu, osoby z ochroną uzupełniającą po 7 latach, a osoby z pobytom tolerowanym po latach 10. Tak długi okres oczekiwania na uzyskanie uprawnienia do pozostania w Polsce niewątpliwie nie sprzyja procesowi integracji¹³.

Kolejnym, niezwykle istotnym problemem, na który zwracana jest od dłuższego czasu uwaga, a który nie doczekał się jeszcze rozwiązania, jest kwestia łączenia rodzin¹⁴. Pojęcie to oznacza możliwość uzyskania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony przez osobę, która jest członkiem rodziny cudzoziemca m.in. posiadającego status uchodźcy lub mieszkającego w Polsce co najmniej 2 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Aby możliwe było przeprowadzenie łączenia, cudzoziemiec musi spełniać określone warunki ekonomiczne, które dotyczą także uchodźców, o ile nie złożą wniosku o połączenie z rodziną w ciągu 3 miesięcy od dnia uzyskania statusu uchodźcy. Wydaje się, że wiele osób może nie zdążyć ze złożeniem wniosku w tym terminie, bowiem uchodźca ma do podjęcia wiele ważnych decyzji dotyczących jego pobytu w Polsce, w tym np. o wyborze miejsca zamieszkania, później zaś rzadko kiedy będzie w stanie sprostać wymaganiom ustawy. Wprowadzenie tego ograniczenia wydaje się zupełnie niezrozumiałe.

Osoby posiadające pobyt tolerowany (według projektu, w takiej samej sytuacji będą osoby z ochroną uzupełniającą) możliwość połączenia z rodziną uzyskają dopiero po dwuletnim pobycie w Polsce (o ile zaliczymy je do kategorii osób z art. 54 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach tj. osób, które mieszkały na terytorium RP co najmniej 2 lata na podstawie zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony; inna interpretacja oznaczałaby, że osoby te w ogóle nie będą miały prawa do skorzystania z łączenia rodzin), a ponadto obowiązane są spełnić przesłanki ekonomiczne. Taka regulacja, bez względu na przyjętą interpretację, jest zupełnie nieuzasadniona, biorąc pod uwagę, co przyznają zresztą sami twórcy nowelizacji, że w praktyce ich sytuacja faktyczna jest taka sama, jak osób posiadających status uchodźcy. Wydaje się, że jest ona także niezgodna z prawem do ochrony życia rodzinnego wyrażonym w art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i potwierdzonej w wielu wyrokach Trybunału w Strasburgu¹⁵.

Zmienić także należy przepisy w zakresie zakładania spółdzielni socjalnych, dając szerszą możliwość migrantom do uczestnictwa w nich. Ten stosunkowo nowy instrument integracji na rynku pracy wydaje się być dobrym rozwiązaniem także dla migrantów (choć brak w tym zakresie jeszcze

¹³ A. Jasiakiewicz, W. Klaus, B. Smoter: Sytuacja cudzoziemców..., str. 7.

¹⁴ por. np. A. Jasiakiewicz, W. Klaus: Zmiany w sytuacji prawnej uchodźców w Polsce w roku 2005. Analizy, Raporty, Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, luty 2006, nr 1 oraz A. Jasiakiewicz: Commentaries 2006. Poland. Raport na stronie http://www.migrationonline.cz/news_f.shtml?x=1977179 (kwiecień 2007).

¹⁵ patrz orzeczenia i argumentacja Trybunału przytoczona w: M. A. Nowicki, I. Rzeplińska: Ochrona praw cudzoziemców w orzecznictwie organów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Palestra nr 9 z 1998 r., str. 109-112.




wzorów praktycznych). W tym celu zmianie ulec powinny ustawa o zatrudnieniu socjalnym (dopisanie różnych kategorii migrantów do kręgu jej beneficjentów) oraz ogóle przepisy ustawy o spółdzielniach socjalnych, dające możliwość zakładania i prowadzenia takiej formy aktywizacji zawodowej organizacjom pozarządowym¹⁶.


4. Podsumowanie

Powyżej przedstawione zostały najbardziej palące potrzeby zmian w polskich przepisach lub praktyce ich stosowania. Pamiętać także należy o wpisaniu integracji społecznej i zawodowej migrantów do powstających właśnie w skali ogólnopolskiej oraz regionalnej dokumentów, mających na celu określenie potrzeb i priorytetów polityki społecznej państwa i związanych z absorpcją środków Unii Europejskiej w obecnej perspektywie finansowej.

NOTA O AUTORZE

Witold Klaus – prawnik, pracownik Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, absolwent Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, koordynator programów, w tym badawczych i monitoringowych, autor wielu publikacji z zakresu praw człowieka, kryminologii i sprawiedliwości naprawczej.



**Analiza powstała w ramach Działania III Partnerstwa
„Międzykulturowe Centrum Adaptacji Zawodowej”
finansowanej przez Europejski Fundusz Społeczny
w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL**

Analizy, Raporty, Ekspertyzy 2007, nr 4 (8); kwiecień 2007 r.

Komitet redakcyjny: Witold Klaus (przewodniczący), Agnieszka Jasiakiewicz, 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
www.interwencjaprawna.pl

¹⁶ Więcej na ten temat: G. Wilga: Spółdzielczość socjalna jako nowa forma integracji migrantów przymusowych na polskim rynku pracy. Analizy, Raporty, Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, marzec 2007, nr 1 (dostępne na stronie: <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/ARE-107-spoldzielnie-socjalne.pdf>) oraz wnioski ze spotkania eksperckiego poświęconego tej tematyce, przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w ramach Działania III Partnerstwa Międzykulturowe Centrum Adaptacji Zawodowej, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PIW EQUAL (dostępne na stronie: <http://www.interwencjaprawna.pl/sekcja-cudzoziemcow-raport.html>)