

PRZYJAZNY URZĄD
Ewaluacja funkcjonowania
Wydziału Spraw Cudzoziemców
Mazowieckiego Urzędu
Wojewódzkiego

pod redakcją
Witolda Klausa

Warszawa 2009

Redakcja naukowa: Witold Klaus

Redakcja językowa: SKRYPTORIUM/Ewa Biernacka

Projekt okładki: Krzysztof Łagodziński



Publikacja powstała w ramach projektu „Przyjazny Urząd dla Każdego. Ewaluacja systemu funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego” finansowanego ze środków **Fundacji im. Stefana Batorego**, a także projektu „Sąsiedzi czy intruzi – badania dyskryminacji cudzoziemców w Polsce” finansowanego ze środków **Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżetu państwa**.

Za treść publikacji odpowiada Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają w żadnej mierze oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

ISBN: 978-83-60720-07-X

Wydanie I, Warszawa 2009

Wydawca:
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

Skład i druk:
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
ul. Emilii Plater 9/11, 01-669 Warszawa
tel. +22 629 80 38, fax +22 629 60 36
e-mail: opwsim@post.pl

SPIS TREŚCI

WITOLD KLAUS <i>W kierunku urzędu przyjaznego cudzoziemcom – założenia przeprowadzonych badań i rekomendacje w zakresie koniecznych zmian</i>	5
KATARZYNA WENCEL <i>Prawa cudzoziemców w postępowaniu przed organami administracji publicznej.....</i>	25
JUSTYNA FRELAK, ANNA KOROLEC <i>Funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w oczach imigrantów.....</i>	47
NATALYA RYABINSKA <i>Praca Wydziału Spraw Cudzoziemców w oczach urzędników.....</i>	73
NOTY O AUTORACH	89

WITOLD KLAUS

W KIERUNKU URZĘDU PRZYJAZNEGO CUDZOZIEMCOM – ZAŁOŻENIA PRZEPROWADZONYCH BADAŃ I REKOMENDACJE W ZAKRESIE KONIECZNYCH ZMIAN

1. GENEZA PODJĘCIA BADAŃ

Do Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, podobnie jak do innych organizacji pozarządowych, zgłaszali się klienci Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (WSC MUW). Skarżyli się oni na problemy występujące w procesie legalizacji ich pobytu w Polsce. Urząd ten bowiem, wbrew przepisom, przekraczał terminy wydawania dokumentów (w tym decyzji legalizacyjnych i kart pobytu), źle obchodził się z interesantami, co nierzadko zakrawało na dyskryminację¹. W początkach 2008 r., jakby na potwierdzenie tych informacji, pojawiły się w prasie opisy codziennych kolejek przed urzędem od godziny 5.00 rano, historie działań tak zwanej mafii kolejkowej – sprzedającej miejsca w kolejce przed otwarciem WSC MUW oraz numerki systemu elektronicznego po rozpoczęciu jego urzędowania.

Wstępne obserwacje uczestniczące potwierdziły, iż system funkcjonowania WSC MUW stwarzał wrażenie wszechobecnego stresu, napięcia i chaosu, odczuwanych zarówno przez interesantów, jak i pracowników urzędu. Problem jednak bardziej dotyczył cudzoziemców, czujących się niepewnie w obcym kraju, nie znających swoich praw, nie zawsze rozumiejących zasady postępowania administracyjnego oraz język urzędniczy, jakim operowali pracownicy MUW.

¹ Por. informacje zawarte w raporcie: W. Klaus, K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce. Diagnoza sytuacji*, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej” 2008, nr 7, s. 27–28.

Migranci są grupą, z której problemami obywatele polscy przeważnie się nie solidaryzują, co wyrażają takie opinie, jak: „niech wracają do siebie”, „dodatkowo muszą mieć badania lekarskie, żeby otrzymać zezwolenie na pobyt w RP”, „siedzieliby w domu, nie mieliby problemu”². Cudzoziemcy są wykluczani jako grupa o problemach niewartych uwagi i o potrzebach nieakceptowanych przez ogół obywateli polskich. Taki stan przyczynia się do istniejącego poczucia zagrożenia migrantów, wobec braku wsparcia ze strony cieszących się pełnią praw i swobód obywatelskich obywateli państwa goszczącego. Faktem jest, iż problem funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego dotyczył również jego pracowników. Zasoby techniczne i personalne urzędu nie były dostosowane do rzeczywistych potrzeb. Jeden urzędnik miesięcznie prowadził 200 spraw, pracowniczka pokoju informacyjnego nie miała czasu i możliwości przekazania informacji wszystkim zainteresowanym – przyjmując jednocześnie osoby z kolejki oraz odpowiadając na telefony. Urzędnicy nie mieli dostępu do bazy komputerowej ani do samych komputerów, dlatego nie potrafili powiedzieć petentowi, na jakim etapie jest jego sprawa, i odsyłali do pokoju informacyjnego każdą osobę, której decyzja nie była jeszcze przygotowana. Powodowało to wydłużanie się kolejki osób oczekujących na załatwienie sprawy. W urzędzie była jedna kolorowa drukarka³, pracownicy ustalali kolejność drukowania wiz proceduralnych (mają obowiązek wydawać je w przypadku przekroczenia terminu załatwienia sprawy). Powodowało to kolejne przedłużenie załatwienia spraw. Brakowało rozwiązań informatycznych i komputerowych.

Sprawozdanie wojewody za 2007 rok wymienia problemy MUW w zakresie pełnienia obowiązków z tytułu legalizacji cudzoziemców, jako przyczyny podając: wysoką rotację pracowników urzędu (sięgającą 70% rocznie), znaczną liczbę niezadowolonych spraw czekających na swoją kolej z roku poprzedniego (np. 4000 postępowań w sprawach o przyznanie obywatelstwa polskiego), małą liczbę interesantów obsługiwaną w ciągu dnia (ok. 40%

² Por. postawy Polaków wobec uchodźców – M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Warszawa 2008, s. 413 i nast.; A. Weiner, *Tak daleko stąd, tak blisko – europeizacja a integracja legalnych migrantów, uchodźców i repatriantów w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, red. K. Iglicka, Warszawa 2003, s. 136–144. Podobne głosy pojawiają się w prasie (przede wszystkim lokalnej, na Podlasiu czy Lubelszczyźnie) we wrześniu i październiku 2009 roku i mają związek z przebywającymi w Polsce uchodźcami z Czeczenii.

³ Stan z kwietnia 2008 r.

oczekujących) oraz niedostosowanie siedziby Wydziału przy ul. Długiej 5 do obsługi mieszkańców (budynek nie spełnia norm bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych)⁴.

Warto wspomnieć, że w 2008 roku Mazowiecki Urząd Wojewódzki wszedł na drogę reform w celu poprawy pełnienia swych funkcji: zorganizowano dodatkowe stanowiska pracy do obsługi interesantów, otworzono nowe punkty obsługi w Warszawie, wprowadzono ulepszony system wydawania numerków oraz początki komputeryzacji i informatyzacji. W planach jest pozyskanie dodatkowych środków z funduszy europejskich.

W związku z powyższym postanowiliśmy poznać opinie samych cudzoziemców o mankamentach funkcjonowania urzędu. Poddaliśmy także pod ocenę klientów wprowadzane w nim zmiany. Zdając sobie sprawę z tego, iż dobra obsługa interesantów zależy w dużej mierze od warunków pracy urzędników – ich także postanowiliśmy prosić o opinię w zakresie funkcjonowania wydziału i niedawnych reform.

Po raz pierwszy wykonanie podobnego badania (choć na mniejszą skalę), we współpracy z wolontariuszami i bez pozyskiwania dodatkowych środków, planowaliśmy podjąć latem 2008 roku wraz z inicjatorką pomysłu Irińą Matiyenko. Okazało się to planem zbyt ambitnym. Badanie zrealizowaliśmy w 2009 roku dzięki środkom uzyskanym z Fundacji im. Stefana Batorego. Zmiana terminu umożliwiła nam także zbadanie i ocenę zmian w pracy wydziału.

Badanie pierwotnie miało mieć formę monitoringu, którym jest „zaplanowane, usystematyzowane, prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Jednocześnie monitoring jest elementem działań zmierzających do zmian tej rzeczywistości bez stosowania przemocy”⁵. Obecnie ruch organizacji strażniczych dodaje do tej definicji dodatkowy element – niezależność podmiotu monitorującego od monitorowanego. Ma to na celu przeciwdziałanie konfliktowi interesów, czyli sytuacji, „która mogłaby spowodować, że zakłócona zostanie ocena faktów – poprzez pozbawienie strażnika pełnej niezależności, bądź też może powstać podejrzenie stronniczości”⁶. Ponieważ Stowarzyszenie Interwencji Prawnej zostało partnerem Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w reali-

⁴ Patrz: *Sprawozdanie z działalności Wojewody Mazowieckiego w roku 2007*, część II, s. 84.

⁵ M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka*, Warszawa 2000, s. 13.

⁶ K. Izdebski, *Etyczne standardy działań strażniczych*, „Tezy do dyskusji” 2009, nr 8, s. 8 (dostępne na stronie: <http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/Tezy%20do%20dyskusji%20nr%208.pdf>).

zacji jednego z projektów europejskich, postanowiliśmy przeprowadzić badanie jako ewaluację.

Ewaluacja to „systematyczne badanie społeczno-ekonomiczne oceniające jakość i wartość programów publicznych”⁷. Zakłada ona niezależność badacza, lecz zarazem za ważny element procesu uważa współpracę z badaną jednostką. Pozwala ona bowiem na lepsze zrozumienie procesów w niej zachodzących, i w konsekwencji daje możliwość formułowania bardziej adekwatnych zaleceń odnośnie zmian w jej funkcjonowaniu. Ponadto dzięki takiemu podejściu – współpracy i zbudowaniu wzajemnego zaufania – istnieją większe szanse, że opracowane jako efekt przeprowadzonych badań rekomendacje zostaną przyjęte i wdrożone – co jest celem ewaluacji⁸.

2. METODOLOGIA BADAŃ⁹

Do wszechstronnego opisu funkcjonowania WSC MUW zastosowaliśmy różne metody badawcze, zgodne z zasadą triangulacji. Przed przystąpieniem do badań opracowaliśmy raport na temat praw cudzoziemców w postępowaniu administracyjnym, chcieliśmy mieć bowiem pewność co do zobowiązań prawnych urzędu – by móc się do nich odnieść na kolejnych etapach badań. W raporcie zostały przeanalizowane różne prawa cudzoziemców – zawarte w przepisach polskich i międzynarodowych aktów prawnych, a także wynikające z zaleceń dotyczących funkcjonowania dobrej administracji¹⁰.

Do badania opinii cudzoziemców zdecydowaliśmy się wykorzystać dwie komplementarne metody – ankietę dotyczącą postrzegania przez migrantów pracy urzędu oraz wywiady fokusowe z różnymi grupami migrantów na temat zmian koniecznych w pracy wydziału. Głos petentów urzędu uznaliśmy za ważny zarówno przy ocenie przestrzegania ich praw, jak też przy for-

⁷ K. Olejniczak, *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, w: *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, red. A. Haber, Warszawa 2007, s. 16.

⁸ Por. np. L. Korporowicz, *Interakcyjne aspekty procesu ewaluacyjnego: pomiędzy analizą a animowaniem zmian społecznych* oraz A. Haber, M. Szałaj, *Kapitał społeczny – warunek i efekt udanych ewaluacji*, obie prace w: *Środowisko i warsztat ewaluacji*, red. A. Haber, M. Szałaj, Warszawa 2008.

⁹ Informacje nt. metodologii badań ilościowych i jakościowych badań z udziałem cudzoziemców opracowały Justyna Frelak i Anna Korolec.

¹⁰ Pełen tekst raportu znajduje się w rozdziale *Prawa cudzoziemców w postępowaniu przed organami administracji publicznej* niniejszej pracy.

mułowaniu rekomendacji w zakresie reform w pracy wydziału powołanego do załatwiania ich spraw.

W części ilościowej badań w budynku Wydziału przy ul. Długiej 5 w Warszawie przeprowadzono 290 ankiet¹¹ z osobami czekającymi w kolejkach. Cudzoziemcy byli ankietowani w różnych dniach tygodnia i o różnych porach dnia. Urząd przyjmuje interesantów w poniedziałki od 10:30 do 17:30 oraz we wtorki, czwartki i piątki w godzinach 8:00-15:00, kolejka zaś ustawia się na długo przed jego otwarciem, toteż część ankiet została przeprowadzona na zewnątrz budynku¹².

Przy doborze próby wykorzystano dane statystyczne za rok 2008, udostępnione przez Wydział Spraw Cudzoziemców, oraz dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców za lata 2005–2007 (dostępne na stronie internetowej)¹³. Zarówno pierwsze, jak i drugie zestawienie zawierało liczbę złożonych wniosków i decyzji wydanych przez Wojewodę Mazowieckiego. Dobierając próbę, uwzględniono zmienne, takie jak rodzaj legalizacji, o jaką ubiegają się cudzoziemcy, oraz płeć badanych. Starano się również zachować rozkład migrantów ze względu na kraj pochodzenia, jednak z przyczyn opisanych poniżej, nie udało się go w pełni odzwierciedlić.

Dobór badanej grupy był trudny między innymi ze względu na fakt nieznamomości przez niektórych cudzoziemców przychodzących do urzędu języków, w których przeprowadzana była ankieta (język polski, angielski oraz rosyjski), a także z powodu różnic kulturowych pomiędzy klientami urzędu – np. klienci pochodzący z Azji (Chin, Wietnamu) bardzo często odmawiali udziału w badaniu. Poza tym część osób korzysta z usług pełnomocników i w urzędzie stawia się jedynie po odbiór dokumentów. Badanie utrudniał też niepokój związany z faktem, iż ankieta była przeprowadzana w siedzibie urzędu.

Mimo że zbadana próba nie jest w pełni reprezentatywna, to jednak wyniki badania pozwalają zidentyfikować problemy, z którymi borykają się petenci Wydziału Spraw Cudzoziemców MUW i na podstawie otrzymanych odpowiedzi zaproponować zmiany usprawniające jego pracę. Poza tym badaniu ilościowemu towarzyszyła obserwacja uczestnicząca, a badani niezależnie od kwestionariusza chętnie ujawniali swoje zdanie.

¹¹ Badanie było poprzedzone pilotażem narzędzia badawczego, w ramach którego przeprowadzono 10 wywiadów.

¹² Badanie ankietowe prowadzili studenci z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Koła Naukowego „Chi Kwadrat”, którym chcieliśmy w tym miejscu bardzo podziękować za współpracę.

¹³ Strona internetowa Urzędu do Spraw Cudzoziemców: http://www.udsc.gov.pl/files/statystyki/biul_2005_2007.xls.

Uzupełnieniem badań ilościowych było badanie jakościowe – cztery zogniskowane wywiady grupowe z klientami Wydziału Spraw Cudzoziemców MUW. Ich uczestników dobrano metodą „kuli śnieżnej”. Badani zostali podzieleni ze względu na kraj pochodzenia bądź przyczynę przyjazdu do Polski. Dodatkowo należy wspomnieć, że ze względu na specyfikę grupy oraz niski budżet projektu nie przewidziano wynagrodzenia za udział w wywiadach fokusowych, choć jest to normalną praktyką. Wywiady prowadzono w języku polskim, angielskim oraz wietnamskim¹⁴.

Aby w pełni móc poznać pracę urzędu z różnych punktów widzenia, przeprowadzono także 20 wywiadów pogłębionych z urzędnikami różnych szczebli – trzy z kierownictwem Wydziału (dyrekcją oraz kierownikami oddziałów) i 17 z pracownikami różnych oddziałów, na co dzień pracującymi z cudzoziemcami. Ich celem było uzyskanie informacji o warunkach pracy urzędników, podstawowych problemach oraz o nowo wprowadzonych zmianach¹⁵.

3. FUNKCJONOWANIE WSC MUW NA PODSTAWIE DANYCH STATYSTYCZNYCH

Przed przystąpieniem do prezentacji rekomendacji wynikających z badań, warto zapoznać się z paroma informacjami odnośnie do funkcjonowania Wydziału i skali podejmowanych tam działań. Liczba wydawanych decyzji w 2008 roku wyniosła ponad 33 tys. (więcej patrz tabela nr 1). Widać znaczny wzrost skali tych działań – w porównaniu do 2006 roku, o prawie 150%. Jak wskazują ogólnopolskie dane statystyczne Urzędu do Spraw Cudzoziemców (Udsc), na Mazowszu składany jest co trzeci wniosek legalizacyjny (na zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się czy pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich). Wojewoda mazowiecki wydaje także ok. 2/3 spośród ogółu wydawanych cudzoziemcom wiz¹⁶.

¹⁴ Raporty z badania ilościowego i jakościowego zdecydowaliśmy się połączyć w jeden wspólny tekst – zawarte w nich informacje wzajemnie się bowiem uzupełniają. Tekst ten znajduje się w niniejszej publikacji – patrz rozdział: *Funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w oczach imigrantów*.

¹⁵ Wyniki analizy wywiadów z pracownikami – patrz rozdział *Praca Wydziału Spraw Cudzoziemców w oczach urzędników*.

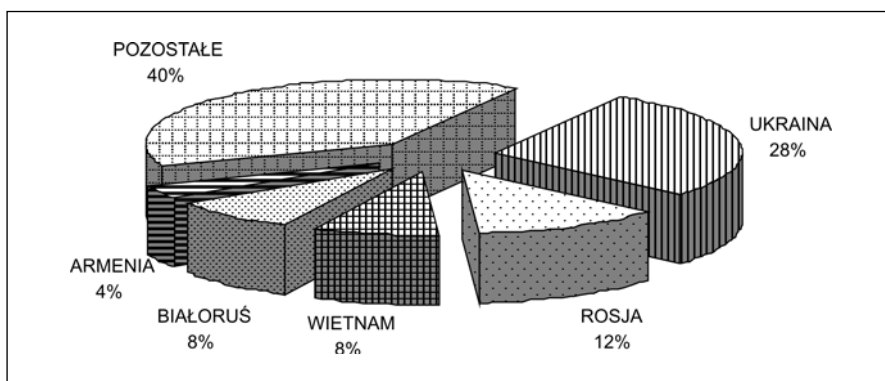
¹⁶ Por. dane ze strony Udsc: http://www.udsc.gov.pl/files/statystyki/biul_2005_2007.xls, tabele nr 4, 12, 20, 55.

Tabela nr 1. Liczba decyzji administracyjnych z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców wydanych w WSC MUW¹⁷

Liczba wydanych decyzji administracyjnych	2006	2007	2008
Łącznie, w tym:	22367	25012	33329
Pozytywnych	19635	22827	29880
Negatywnych	2267	1852	1864

Przekrój narodowościowy składanych wniosków (wynikający z informacji statystycznych dostępnych na stronie Urzędu do Spraw Cudzoziemców) wskazuje, iż we wszystkich kategoriach największą grupę stanowią obywatele Ukrainy (ok. 45% wniosków na osiedlenie się i co trzeci ubiegający się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony), Białorusi (odpowiednio 17% i 7,5%), w dalszej kolejności Rosji, Wietnamu i Armenii. Łącznie obywatele tych państw stanowią od 57% (pobyt czasowy) do 78% (osiedlenie się) ogółu cudzoziemców. Do tych narodowości należą także najczęściej migranci posiadający różnego rodzaju ważne karty pobytu (patrz wykres nr 1). Z danych tych wynika, że ok. 70% klientów występujących o zezwolenie na osiedlenie się i prawie połowa z osób starających się o karty czasowego pobytu posługuje się językiem rosyjskim (obywatele Rosji, Białorusi i Ukrainy).

Rysunek nr 1. Liczba osób posiadających ważne karty pobytu w procentach (stan na 31.12.2007 r.)¹⁸



¹⁷ Źródło: Informacje uzyskane z WSC MUW.

¹⁸ Źródło: Dane ze strony UdsC, wykres nr 25.

Ze wzrostem liczby cudzoziemców – klientów WSC MUW powinien iść w parze wzrost liczby urzędników zatrudnionych do ich obsługi. Wzrost ten między końcem 2006 a początkiem 2009 roku (wg danych WSC MUW) wyniósł prawie 185% (por. tabela nr 2). Z przytoczonych powyżej informacji ze Sprawozdania Wojewody za 2007 rok wiadomo, że był to rok znacznej fluktuacji pracowników. Potwierdzają to dane z wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z końca 2008 roku (wg danych NIK w Oddziale Legalizacji Pobytu fluktuacja wynosiła 131%). Jednak, jak wynika z raportu NIK, na koniec 2008 roku wykonywanie działań wojewody w związku z legalizacją pobytu (a więc praca Wydziału Spraw Cudzoziemców) zostało ocenione pozytywnie¹⁹. Zmiana na lepsze w pracy wydziału została także odnotowana w wypowiedziach badanych cudzoziemców²⁰.

Tabela nr 2. Średnie zatrudnienie w WSC MUW w latach 2006 – 2009²¹

Średnie, kwartalne zatrudnienia w:	w korpusie służby cywilnej	poza korpusem	liczba pracowników ogółem
IV kwartale 2006	73	-	73
I kwartale 2007	79	-	79
II kwartale 2007	89	-	89
III kwartale 2007	84	-	84
IV kwartale 2007	91	-	91
I kwartale 2008	99	2	101
II kwartale 2008	97	3	100
III kwartale 2008	97	6	103
IV kwartale 2008	106	14	120
I kwartale 2009	120	15	135

Ważnym elementem funkcjonowania urzędu jest także liczba skarg wnoszonych przez klientów oraz sposób ich rozpatrzenia. Z badań wynika, iż większość cudzoziemców nie wie o przysługującym im prawie do wnoszenia

¹⁹ Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli z dn. 17 grudnia 2008 roku do Wojewody Mazowieckiego, s. 4; dostępne na stronie NIK: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2008/p_08_027_200810091259231223549963/kbf/id_jk_kbf_p_08_027_200810091259231223549963_id0/px_remote_kbf_p_08_027_200810091259231223549963_id0_01

²⁰ Szczegółowo na ten temat patrz rozdział *Funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w oczach imigrantów*.

²¹ Źródło: Informacje uzyskane z WSC MUW.

skarg – tylko jeden z badanych skorzystał z tego instrumentu prawnego²². Uderza niezwykle mała liczba wnoszonych skarg (por. tabela nr 3). Choć corocznie wzrasta ona w sposób statystycznie znamieny, to nadal, w porównaniu z liczbą wydawanych decyzji, jest niska (w 2008 roku zaledwie 0,16%). Widać natomiast wzrost odsetka skarg rozpatrzonych pozytywnie przez kierownictwo wydziału, co należy uznać za korzystną tendencję. Wynosił on w 2008 roku 27% (w porównaniu z niespełna 8% w 2006 roku). Wygląda na to, iż dyrekcja wydziału dostrzega wagę tego instrumentu prawnego jako jednej z możliwych metod uzyskiwania informacji o pracy urzędników wpływającej na przestrzeganie przez nich praw cudzoziemców.

Tabela nr 3. Skargi wniesione do WSC MUW w latach 2006–2008 i sposób ich rozparzenia²³

Rok	Liczba skarg wniesionych	Sposób realizacji		
		Pozytywny – uznano skargę za zasadną	Negatywny – uznano skargę za niezasadną	Inne (udzielono wyjaśnień, uznano za częściowo zasadne, skarżący wycofał skargę)
2006	13	1	5	6
2007	39	8	23	8
2008	54	15	33	6

Jednym z założeń przy planowaniu badań było dokonanie analizy strony finansowej funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców za pomocą porównania środków ponoszonych na jego utrzymanie z wpływami uzyskiwanymi przez budżet państwa z tytułu wnoszonych przez cudzoziemców opłat za procedurę legalizacyjną. Niestety okazało się to niemożliwe. Budżet MUW nie jest bowiem dzielony na poszczególne wydziały, stąd niemożliwe jest ustalenie kosztów funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców. Ponadto trudno jest uzyskać informacje odnośnie do dochodów z tytułu legalizacji, wpływają one bowiem na konta Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Urzędu m.st. Warszawy. Przychody uzyskane w 2007 i 2008 roku przez MUW por. tabela nr 4.

²² Por. w niniejszej publikacji s. 59.

²³ Źródło: Informacje uzyskane z WSC MUW.

Tabela nr 4. Przychody MUW z tytułu legalizacji pobytu cudzoziemców²⁴

	2007	2008	łącznie
Oplaty rejestracyjne i karty pobytu	563 032,50	743 097,20	1 306 129,70
Dokumenty podróży	12 795,00	26 800,00	39 595,00
Razem	575 827,50	769 897,20	1 345 724,70

Znacznie większe środki wpływają jednak na konto Urzędu Dzielnicy Śródmieście Miasta Stołecznego Warszawy z tytułu opłat za: udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (340 zł), udzielenie zezwolenia na osiedlenie się (640 zł), udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich (640 zł), wydanie zaproszenia dla cudzoziemca (27 zł), zarejestrowanie pobytu obywateli Unii Europejskiej (1 zł), zarejestrowanie pobytu członków rodziny obywateli Unii Europejskiej (30 zł), wydanie decyzji o prawie stałego pobytu obywatelom Unii Europejskiej i członkom ich rodzin (30 zł).

4. REKOMENDACJE

Zanim przejdę do przedstawienia rekomendacji wynikających z przeprowadzonych badań, chciałbym zwrócić uwagę na pozytywne zmiany w pracy wydziału zauważone i docenione przez samych cudzoziemców i przez urzędników. Uznanie wśród migrantów znalazło wydzielenie punktu informacyjnego, w którym można szybko – dzięki wprowadzeniu elektronicznego systemu obiegu dokumentów – dowiedzieć się na jakim etapie znajduje się załatwianie sprawy. Pozytywnie oceniono także możliwość telefonicznego umawiania się na złożenie wniosku (zarazem nadal co czwarty cudzoziemiec nie słyszał o tej możliwości²⁵). Z uznaniem odnotowano ukrócenie procederu „mafii kolejkowej” dzięki wprowadzeniu systemu wydawania numerków przez pracowników ochrony (mimo pewnych zastrzeżeń do ich pracy, o czym niżej). Pozytywne zmiany były możliwe także dzięki opanowaniu dużej rotacji pracowników wynikającej zarówno z powodu podwyższenia uposażenia urzędników wydziału, wprowadzenia premii motywacyjnych i dodatków za czas pracy, jak i z obecnego kryzysu (praca w urzędzie publicznym jest ceniona za swą stabilność). Urzędnicy chwalili podział wydziału na sek-

²⁴ Źródło: Informacje uzyskane z WSC MUW.

²⁵ Por. dane z tabeli nr 10, s. 65.

cje tematyczne, dzięki czemu nowo zatrudnionym (w dużej mierze młodym pracownikom) łatwiej jest opanować zawile przepisy prawa, a w związku z tym decyzje wydawane są szybciej i są lepszej jakości merytorycznej²⁶.

Rekomendacje podzieliłem na trzy części. W pierwszej zawarte są zalecenia odnośnie do poprawy jakości obsługi klientów w Wydziale Spraw Cudzoziemców MUW. W drugiej zagadnienia związane z usprawnieniem systemu informacji i kontaktu z klientem. W trzeciej kwestie polepszenia pracy urzędników.

U podłoża sformułowania poniższych rekomendacji leżą informacje uzyskane od cudzoziemców oraz urzędników w trakcie badań, a także wieloletnie doświadczenia w pracy z migrantami prowadzonej przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

4.1. Poprawa jakości obsługi cudzoziemców

W celu zmiany obecnej sytuacji niezbędne jest **wypracowanie standardów obsługi klientów** WSC MUW, w tym czytelnych (jasno sformułowanych i przetłumaczonych na języki obce) praw i obowiązków obu stron procesu – urzędników i cudzoziemców. W wypracowywaniu tych standardów powinni brać udział pracownicy WSC. Będą wówczas dobrze znali ten dokument, identyfikowali się z nim i postępowali zgodnie z jego zapisami. Inaczej będzie to kolejna rzecz narzucona przez przełożonych, w praktyce niemal pozbawiona znaczenia. Dokument ten ma duże znaczenie jako wcielenie w życie misji MUW wyrażonej hasłowo – „Wojewoda to rząd bliżej społeczeństwa”. Za wzór można postawić europejski kodeks dobrej administracji uchwalony przez Parlament Europejski w 2001 roku²⁷ za zasadę naczelną przyjmującą kwestię uprzejmości urzędnika²⁸.

²⁶ Por. wypowiedzi urzędników – patrz s. 74. Choć warto w tym miejscu zwrócić także uwagę na pewien negatywny aspekt tego podziału, o którym mówili niektórzy respondenci, jakim jest „szufladkowanie” spraw poprzez przypisanie ich do określonej sekcji i utrudnienia związane ze zmianą podstawy legalizacji pobytu lub podawanie więcej niż jednej takiej podstawy. Część pracowników zauważa niechęć swoich kolegów do prowadzenia spraw nietypowych, z pogranicza różnych sekcji. Konieczne jest więc wprowadzenie dodatkowych instrumentów, w celu przeciwdziałania temu zjawisku.

²⁷ Dokument ten został przetłumaczony na polski przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i opatrzony komentarzem – patrz J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.

²⁸ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 23–24. Na marginesie warto także zauważyć, iż nakaz ten pojawia się wobec urzędników w ustawie o pracownikach samorządowych (art. 24 ust. 2 pkt 5).

W ramach standardów należy specjalnie potraktować dwa istotne zagadnienia. Po pierwsze kwestie (których szczegółowo nie regulują ani przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ani ustawa o cudzoziemcach) **prowadzenia w przychylnej atmosferze wywiadów/przesłuchań z cudzoziemcami**. Prowadzący je urzędnik nie powinien doszukiwać się naruszenia przez petenta przepisów i stwarzać atmosfery „tłumaczenia się” (jak ujął to jeden z respondentów), migrant zaś musi znać swoje prawa, wiedzieć, gdzie leży granica prywatności i że niedopuszczalne jest jej przekraczanie przez urzędnika (jakich pytań nie wolno mu zadawać, szczególnie w przypadku ustalania legalności małżeństwa).

Drugą ważną procedurą wymagającą uregulowania jest kwestia prowadzenia ustaleń legalności małżeństwa poprzez **kontrolę w miejscu zamieszkania małżonków**. Tu również należy jasno sprecyzować, kiedy taka wizyta może się odbyć (w jakich godzinach), jakimi dokumentami musi legitymować się przystępujący do niej urzędnik, jak powinna być przeprowadzana, gdzie leży wspomniana już granica prywatności etc. Cudzoziemca także trzeba poinformować o ewentualności przeprowadzenia takiego dowodu (oczywiście bez wskazania konkretnego terminu wizyty).

Inną zmianą w działalności WSC MUW powinno być postawienie na obsługę **klientów w językach dla nich zrozumiałych**. Urzędnicy WSC powinni porozumiewać się przynajmniej w języku angielskim lub rosyjskim – najpopularniej występujących wśród petentów wydziału. Oczywiście samo postępowanie administracyjne musi być prowadzone po polsku. Jednak nic nie stoi na przeszkodzie, by przy podawaniu informacji i w kontaktach z klientem urzędnicy posługiwali się zrozumiałym dla niego językiem. Brak komunikacji to podstawowy problem, na jaki zwracali uwagę cudzoziemcy. Wprowadzenie takiej zasady (początkowo w punkcie informacyjnym, a następnie sukcesywnie w działaniu całego wydziału) ujmie pracy samym urzędnikom. Klient lepiej zastosuje się do instrukcji, jeśli otrzyma zrozumiały komunikat. Zmniejszeniu ulegnie liczba pełnomocników (urzędnicy uznają ich za „plagę”, ale też przyznają, iż pełnią oni potrzebną funkcję tłumaczy²⁹). Może szkolenia językowe mogłyby być dla pracowników wydziału dodatkową nagrodą za dobrą pracę i służyć lepszemu motywacji?

Kolejnym krokiem, w ślad za dokonaniem już wprowadzeniem sekcji, mogłoby być **przeznaczenie pewnych pokoi na obsługę konkretnych grup interesantów** – np. osób rosyjsko- lub angielskojęzycznych, studentów,

²⁹ Por. wypowiedzi urzędników, s. 86.

osób prowadzących działalność gospodarczą itd., co postulowali sami cudzoziemcy³⁰.

Warto rozważyć rezygnację z prowadzenia sprawy przez różne osoby i powierzenie **prowadzenia całości sprawy jednemu urzędnikowi**. Na podstawie postępowania dowodowego przeprowadzonego przez jedną osobę jest jej łatwiej wydać dobrze uzasadnioną decyzję. Przy procedurze, w której sprawę załatwia jeden urzędnik prowadzący, widać, kto jest odpowiedzialny za dane postępowanie, petentowi łatwiej jest uzyskać informację o stanie jego sprawy, ułatwione jest dostarczanie brakujących dokumentów (możliwość kontaktu telefonicznego przed wysłaniem oficjalnego pisma). Brak kontaktu z osobą prowadzącą bardzo doskwierał badanym cudzoziemcom. Kierownictwo WSC zwracało uwagę, że nowy system został wprowadzony w celu przeciwdziałania korupcji pracowników czy wywieraniu nacisków na nich przez poszczególnych klientów/pełnomocników. To ważny argument. Należy go wziąć pod uwagę, jednak istotna jest także szybkość postępowania (będąca cały czas problemem w wydziale). Niewątpliwie kwestie te wymagają głębszej analizy.

Uwagi cudzoziemców dotyczyły także **systemu wydawania numerków** przez pracownika ochrony. Nowy system ogólnie został oceniony pozytywnie. Jednak migranci zwracali uwagę na czasami błędne kierowanie klienta (do niewłaściwego pokoju) przez osobę wydającą numerki. Powoduje to przedłużenie wizyty w urzędzie (i tak średnio wynoszące znacznie ponad dwie godziny) i krążenie od pokoju do pokoju. Może należałoby wyposażać tego pracownika w rodzaj **listy kontrolnej** (np. z przykładowymi pytaniami do petenta w celu poznania jego oczekiwań), by łatwiej mógł zdecydować, do jakiego pokoju skierować klienta. Urzędnik wydający numerki powinien także znać języki obce (angielski i rosyjski) w stopniu przynajmniej podstawowym, by móc porozumieć się z cudzoziemcem, uzyskać od niego informację, z jaką sprawą się zgłosił do urzędu, a w rezultacie wydać stosowny numerki. Warto byłoby także wprowadzić tablicę informującą o każdorazowym obowiązku pobrania numerka do załatwienia wszelkich spraw w wydziale. Ponadto potrzebny jest system ułatwiający poruszanie się po urzędzie – informacja, do jakiego pokoju (i na jakie piętro) należy udać się z danym numerkiem. Może być ona umieszczona na samym numerku lub informować może o tym osoba je wydająca.

³⁰ Por. wypowiedzi cudzoziemców, s. 69.

Wyzwaniem stojącym przed wydziałem jest **zmniejszenie liczby i czasu trwania wizyt w urzędzie oraz skrócenie czasu postępowania**. Jak już wspomniano, wizyta w urzędzie przekracza dwie godziny, znaczna jest także ich liczba – połowa cudzoziemców deklaruje, iż pojawia się w WSC przynajmniej raz w miesiącu, w zdecydowanej większości z powodu konieczności uzupełnienia dokumentów. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się w tym przypadku **udzielanie dobrej** – powszechnej, dostępnej i zrozumiałej – **informacji** o potrzebnych dokumentach, z uwzględnieniem, jakie szczegółowo elementy mają zawierać. Informacja ta może mieć formę – pisemną (ulotka), elektroniczną oraz ustną. Musi być sformułowana w języku zrozumiałym dla cudzoziemca, inaczej bowiem traci sens. Im lepiej będą wypełniane działania informacyjne, tym mniej klientów będzie ponownie przychodziło do urzędu – skróci to zarówno kolejki (a więc i czas wizyt), jak i czas załatwienia sprawy.

Konieczne jest także powszechniejsze **korzystanie z narzędzi elektronicznych** do wypełniania wniosków. Powinno być ono zaprojektowane tak, by sprzyjało poprawnemu ich sporządzaniu, a zatem w formie pomagającej w wypełnieniu dokumentu, a nie dodatkowo komplikującej tę czynność, oraz zawierać dobrą instrukcję ze szczegółowymi poradami odnośnie do wypełniania poszczególnych punktów wniosku. Narzędzie to powinno zostać sporządzone w różnych językach, z uwzględnieniem zasad sformułowanych powyżej w kontekście materiałów papierowych. Należy stworzyć dla niego system weryfikujący poprawność wypełnienia wniosku (wskazujący błędy, np. niewypełnione rubryki), by uniknąć konieczności jego uzupełniania. Warto też rozważyć nadawanie sprawom indywidualnych kodów, by każdy sam mógł sprawdzić w internecie, czy jego sprawa jest już załatwiona (tak jest np. przy wnioskach paszportowych). Dzięki temu zmniejszyłaby się liczba klientów osobiście sprawdzających stan rozpatrywania ich sprawy.

Należałoby także zreformować **procedurę przekazywania dokumentacji składanej poza siedzibą wydziału**. O ile bowiem sama możliwość składania wniosków w innych punktach (np. w kancelarii głównej MUW czy w punkcie w Metrze Centrum prowadzonym przez Urząd m.st. Warszawy) została oceniona pozytywnie, to badani mieli zastrzeżenia co do terminowości ich przekazywania do właściwego urzędnika. Usprawnienie tej drogi spowodowałoby także skrócenie czasu rozpatrywania wniosku.

Reasumując – lepsza i pełniejsza informacja powinna pomóc uporać się z największymi bolączkami urzędu, jakimi są częste wizyty cudzoziemców w WSC, długi czas ich trwania i przedłużające się postępowanie legalizacyjne.

4.2. Polepszenie systemu informacji i kontaktu z klientem

Pierwszym krokiem w kierunku poprawy systemu informacji jest zwiększenie świadomości cudzoziemców, że ona istnieje, i wskazanie form, w jakich można z niej skorzystać. Wyniki przeprowadzonych badań pokazują, że w tym zakresie jest jeszcze wiele do zrobienia. Jak już wcześniej powiedziano – dobra informacja to mniejsze problemy i szybsze załatwienie sprawy.

Informacja, aby była skuteczna, musi być **formułowana w języku i w formie zrozumiałej dla klienta**. Bez spełnienia tego warunku jest ona nie tylko nieskuteczna, ale dodatkowo może wprowadzić w błąd, szkodząc klientowi. W tym kontekście pracownicy **punktów informacyjnych** powinni władać najpopularniejszymi językami, w jakich zwracają się do nich klienci (obecnie są to rosyjski, angielski, wietnamski i francuski), a pozostali pracownicy WSC MUW obsługujący cudzoziemców powinni komunikować się przynajmniej w językach podstawowych (angielskim lub rosyjskim) – do obowiązków urzędnika należy bowiem udzielanie stronie (w tym przypadku cudzoziemcowi) informacji – zgodnie z art. 9 kpa.

Informacja ustna powinna być wsparta **informacją pisemną** (np. ulotką, pismem), które cudzoziemiec mógłby wziąć ze sobą. Forma ta pozwala na rzetelne przekazanie informacji interesantom w wielu językach. Oczywiście idealnie jest, jeżeli taka informacja ma przyjazną dla czytelnika formę graficzną (w postaci ulotki), ale przy braku środków wystarczające będzie wydrukowanie jej na drukarce (zwracając uwagę na wielkość czcionki – nie powinna być zbyt mała). Ważne, by treść informacji była przyjazna – napisana prosto i zrozumiale, bez urzędniczego „żargonu”, by przy tłumaczeniu na inne języki nie stała się całkiem niezrozumiała³¹. Warto także wprowadzić jako zasadę recenzowanie przez samych migrantów materiałów do nich kierowanych – sprawdzimy dzięki temu, czy informacja, którą chcieliśmy przekazać, jest w odpowiedni sposób odbierana. Unikniemy dzięki temu niezrozumiałości wynikających choćby z różnic międzykulturowych czy językowych (najczęściej tłumacz nie jest bowiem *native speakerem*, co może powodować różnice w rozumieniu tekstu).

Podstawą informacji aktualnie jest internet i dobrze działająca **strona internetowa**. To łatwy i tani sposób na zamieszczenie dużej liczby informacji.

³¹ Więcej o zasadach tworzenia materiałów informacyjnych patrz: roku Niecikowska, *Standardy informatorów prawnych. Wyniki badania oraz rekomendacje dotyczące tworzenia i dystrybucji materiałów prawnych kierowanych do obywateli*, w: *Obywatel i Prawo II edycja. Raport z realizacji programu*, Warszawa 2006.

Obecnie działająca strona WSC jest jednak mało czytelna, trudno jest na niej znaleźć potrzebne wskazówki³². Powinna zostać dostosowana do możliwości osoby nieporuszającej się biegle po internecie (po takiej adaptacyjnej zmianie należałoby ją poddać także ocenie klientów). Promować trzeba także elektroniczne narzędzie do wypełniania wniosków (na ten temat patrz wyżej).

Konieczne jest także zwiększenie na niej liczby **informacji w różnych językach**, np. wietnamskim, ukraińskim, francuskim, oraz rozbudowanie materiałów już istniejących. Respondenci zwracali uwagę, że na stronie dostępny jest jedynie spis potrzebnych dokumentów – bez szczegółowego podania, co w poszczególnych dokumentach powinno się znaleźć. Dla osób pochodzących z innego systemu czy wręcz innej kultury prawnej niezbędne jest **przygotowanie szczegółowych i praktycznych informacji** – nawet z podaniem wzorów dokumentów (jeśli jest to możliwe), numerów telefonów i adresów instytucji etc. Rozwiązaniem jest opracowywanie najpowszechniejszych pytań i odpowiedzi na stronie w serwisie typu FAQ. Te ostatnie muszą być odpowiednio pogrupowane w kategorie, by ułatwić korzystanie z nich³³. Tak opracowane materiały można ew. potem wydać jako poradnik.

Na stronie muszą się także znaleźć **informacje o prawach cudzoziemców**. Jak dotąd są tam wymienione tylko ich obowiązki. A przecież cudzoziemiec ma wiele praw, o których najczęściej nie wie (np. prawo do wniesienia skargi czy złożenia odwołania od rozstrzygnięcia, których nie znała większość respondentów). Urzędnik ma obowiązek informować zarówno o obowiązkach, jak i o prawach strony. Znajomość swoich uprawnień przez cudzoziemców i wymaganie przestrzegania ich praw przez urzędników przyniesie pozytywne skutki w pracy urzędu – pozwoli na poprawę jakości obsługi klienta i polepszenie merytorycznego poziomu wydawanych decyzji.

Urząd powinien otworzyć się także na **elektroniczne formy kontaktu** – głównie poprzez **e-mail**. Zadanie pytania tą drogą jest stosunkowo proste, wydaje się, że łatwiejsze będzie także dla odpowiadającego urzędnika – będzie on mógł w odpowiedzi użyć konkretnych schematów przygotowanych w języku i formie zrozumiałych dla cudzoziemca (ważne jest również, by od-

³² Na przykład trudno na stronie znaleźć informację o godzinach przyjmowania klientów.

³³ Jak jest na przykład na stronie: www.powroty.gov.pl lub na stronie Polskiego Forum Migracyjnego w ramach podstrony Infolinia Migracyjna (<http://www.forummigracyjne.org/pl/faq.php>).

powieź nie była automatyczna i uwzględniała specyfikę sprawy). Informacja pisemna jest też bardziej skuteczna niż ustna, zwłaszcza przekazana drogą telefoniczną w obcym języku. Udzielenie pisemnej odpowiedzi e-mailowej będzie więc prostsze, zajmie urzędnikowi mniej czasu oraz będzie bardziej zrozumiałe dla odbiorcy.

W działalności informacyjnej WSC powinien **współpracować z organizacjami pozarządowymi**. Wydają one dużo materiałów informacyjnych, które mogą być wyłożone w siedzibie urzędu. Prowadzą także strony internetowe z informacjami godnymi polecenia. Udzielają wreszcie innego rodzaju wsparcia cudzoziemcom – np. w postaci porad czy tłumaczeń. Warto jest wskazywać na nie klientom. W tym zakresie oczywiście ważną byłaby aktywność samych organizacji i wychodzenie przez nie z ofertą do urzędu.

W zakresie współpracy należałoby wypracować pewne zasady. Dobrze byłoby, gdyby same organizacje porozumiały się ze sobą w zakresie produkcji materiałów informacyjnych – by nie powielać pewnych zagadnień, a inne pozostawić nieopisane. Materiały przygotowywane przez organizacje powinny być konsultowane przez urząd – by nie wprowadzały w błąd klienta. Jeżeli w urzędzie jest prowadzona pewna praktyka, którą organizacja uważa za błędną, to można o niej napisać, ale z zaznaczeniem, że urząd postępuje inaczej. Należy także opisać postępowanie urzędu, interes klienta jest bowiem najważniejszym celem wydawania materiałów informacyjnych.

4.3. Poprawa jakości pracy urzędników

Urzędnik zadowolony z pracy gwarantuje lepsze przestrzeganie praw klienta. Wychodząc z takiego założenia, uznaliśmy, iż do polepszenia jakości obsługi klientów konieczna jest poprawa jakości pracy urzędników. Pierwszym jej elementem są **szkolenia** – szczególnie istotne **w początkowym okresie pracy** w urzędzie nowego pracownika. Powinien on przejść szkolenie nie tylko merytoryczne – z zakresu prawa o cudzoziemcach, ale też uzyskać dodatkowe umiejętności – pracy z klientem, a w szczególności z klientem odmiennym kulturowo, z jakim będzie miał do czynienia. Częścią takiego szkolenia powinno być przekazanie technik radzenia sobie ze stresem (w tym postępowania z trudnym klientem). Urzędnicy przyznają, że praca w WSC jest bowiem niezwykle stresująca. W początkowym etapie urzędnik powinien też zapoznać się ze standardami pracy w wydziale.

Potrzebne są również **szkolenia uzupełniające** – w zakresie zmieniających się stale przepisów, przy przechodzeniu do innej sekcji, dotyczące

nowych metod pracy lub doskonalenia już wykorzystywanych (np. prowadzenia przesłuchań czy przeprowadzania innych czynności dowodowych), warsztaty przeciwdziałające wypaleniu zawodowemu lub uczące sposobów radzenia sobie z obawą przed klientami i postępowania z osobami agresywnymi, natarczywymi etc.

Ważne jest także, by pracownicy WSC stale podnosili swoje kwalifikacje. Służyć temu mogą **regularne** (np. comiesięczne, dwugodzinne, w dniu wolnym od przyjmowania klientów) **spotkania członków** danej sekcji poświęcone omawianiu trudnych spraw. Spotkania takie pomagają zachować spójność orzecznictwa (w podobnych sprawach różni pracownicy będą podejmowali podobne rozstrzygnięcia). Są dobrą metodą szkoleniową – podnoszą kwalifikacje i umiejętności urzędników. Polepszają kontakty między pracownikami. Ważne jest jednak, by stworzyć na nich przyjazną atmosferę, by nie bano się mówić o swoich problemach.

W wywiadach urzędnicy wspominali także, że metody wprowadzania do pracy nowych pracowników nie są właściwe. Brakuje **indywidualnych programów wdrażania dla** każdego **nowo przyjętego urzędnika**, którego elementem powinno być szkolenie. Warto także rozważyć wprowadzenie dla takiego pracownika przez pierwszy rok (czy pół roku) **mentora** – starszego kolegi, do którego będzie mógł się bez obaw zwrócić o pomoc i radę. Nie powinien być to jednak przełożony. Taki mentor, poza pomocą, będzie też w praktyce kontrolerem – tzn. będzie przeciwdziałał przynajmniej części błędów popełnianych przez młodego pracownika. Można rozważyć, czy w pierwszym okresie pracy nie powinien on sprawdzać rozstrzygnięć podejmowanych przez swojego podopiecznego. Wprowadzenie mentora może być formą docenienia starszych i bardziej doświadczonych pracowników. Trzeba jednak uważać, by nie nałożyć na nich dodatkowej pracy. Wówczas będą to bowiem traktowali jako dodatkowe obciążenie.

Urzędnikom należy stworzyć odpowiednie warunki pracy. Ważnym problemem, powszechnie zgłaszanym w trakcie wywiadów, jest brak pokoju społecznego. Pracownicy muszą mieć miejsce, w którym na chwilę mogą oderwać się od pracy, zrobić sobie herbatę czy kawę i zjeść śniadanie w przyjaznych warunkach, przy krótkiej rozmowie z kolegą czy koleżanką. Po odpoczynku chętniej wrócą do pracy i będą ją lepiej wykonywali. Należy przeciwdziałać sytuacji istniejącej obecnie, w której pracownicy jedzą przy klientach, co ich stresuje i wprowadza niepotrzebne napięcia oraz skutkuje negatywnym nastawieniem urzędnika do klienta (i odwrotnie), wpływa więc negatywnie na jakość pracy.

* * *

Przedstawione tu podstawowe rekomendacje w naszym przekonaniu przyczynią się do polepszenia relacji urzędnik – cudzoziemiec i do poprawy przestrzegania praw tego ostatniego w postępowaniu legalizacyjnym. Z powodu niedostosowania obecnej siedziby WSC do jej funkcji, konieczna jest zmiana budynku. To jednak rozwiązanie kosztowne i przyszłościowe³⁴. Proponowane powyżej rekomendacje płynące z przeprowadzonych badań nie wymagają znacznych nakładów finansowych.

³⁴ Jednak planowane – urząd wraz z innymi instytucjami publicznymi stara się o środki z Funduszy Szwajcarskich na budowę nowej siedziby. Zaplanowana ona została (o ile środki zostaną przyznane) na ul. Taborowej. Nie jest to rozwiązanie dobre, zważywszy na odległość tej ulicy od centrum miasta i problematyczny oraz długotrwały dojazd do niej, który będzie dla cudzoziemców dodatkowym i uciążliwym utrudnieniem.

KATARZYNA WENCEL

PRAWA CUDZOZIEMCÓW W POSTĘPOWANIU PRZED ORGANAMI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

„Trzeba pamiętać, że urzędnik, dysponujący znacznie większą wiedzą niż obywatel, który do urzędu przychodzi załatwić sprawę, ma skłonność do wykorzystywania tej przewagi i to nie zawsze w interesie obywatela. Obywatel, który przychodzi do urzędu, powinien być dobrze poinformowany o swoich prawach i dlatego myślę, że proces edukacji obywatelskiej jest jednym z ważniejszych zadań, jakie stoją przed nami (...)”

prof. Andrzej Zoll, były Rzecznik Praw Obywatelskich

1. WSTĘP

Co roku przybywa do Polski kilkadziesiąt tysięcy cudzoziemców¹, około 8–10 tysięcy z nich składa wniosek o status uchodźcy, około 4 tysiące wniosek o osiedlenie się, ponad 10 tysiącom wojewodowie wydają wizy². Można założyć, że większość tych osób podczas krótszego lub dłuższego pobytu w Polsce przynajmniej raz ma kontakt z polskimi urzędami, które rozstrzygają o ich najważniejszych sprawach życiowych, tj. legalizacji pobytu, kwestiach mieszkaniowych, zatrudnieniu, korzystaniu z pomocy społecznej etc. Z mojego kilkuletniego doświadczenia pracy z cudzoziemcami wynika, że załatwianie spraw urzędowych i, co się z tym wiąże, kontakty z urzędnikami, należą do najbardziej frustrujących sytuacji, z którymi cudzoziemcy muszą sobie poradzić po przyjeździe do Polski. I nie chodzi wyłącznie o fakt otrzymania negatywnej decyzji lub konieczności dokonywania określonych czynności w toku załatwiania sprawy. Cudzoziemcy sygnalizują, że niejednokrotnie ich prawa nie są respektowane przez pracowników organów administracji publicznej, że są traktowani jak obywatele drugiej kategorii, ale nie mają odwagi, aby zareagować, i nie wiedzą, jak mogliby to zrobić.

¹ W 2007 roku były to 64 882 osoby – dane Głównego Urzędu Statystycznego, Rocznik Statystyczny RP za 2007 rok, www.stat.gov.pl.

² Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl.

Nie ma wątpliwości, że w postępowaniu przed urzędami cudzoziemcy posiadają określone prawa, w dużej mierze pokrywające się z prawami przysługującymi obywatelom polskim. Jednak z uwagi na brak świadomości tego faktu, jak również nieznaną czy bardzo słabą znajomość języka polskiego oraz z powodu ogólnej niepewności co do pozycji w polskim społeczeństwie, cudzoziemcy nie domagają się poszanowania swoich praw, akceptując niewłaściwe zachowania urzędników i przyjmując za pewnik, że „tak musi być”.

Niniejsze opracowanie ma na celu zebranie i usystematyzowanie wiedzy na temat praw przysługujących cudzoziemcom w postępowaniu przed organami administracji publicznej. Kierowane jest do osób pracujących z nimi – pracowników socjalnych czy działaczy organizacji pozarządowych, którzy zarazem mogą poszerzać wiedzę cudzoziemców na temat przysługujących im praw i pomagać im w należnym ich praw egzekwowaniu. Artykuł adresowany jest także do mających kontakt z cudzoziemcami urzędników, szczególnie zaś pracowników wydziałów ds. cudzoziemców w urzędach wojewódzkich oraz urzędów takich, jak Urząd do Spraw Cudzoziemców, Rada do Spraw Uchodźców, rozstrzygających kwestie udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, a także do pracowników urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej, urzędów miast czy gmin. Artykuł może być źródłem praktycznej wiedzy dla samych cudzoziemców, którzy dzięki zawartym tu informacjom będą się czuli pewniej w kontaktach z administracją polską, i w razie potrzeby będą się domagać respektowania swoich praw.

Zanim przejdę do omówienia poszczególnych praw, warto podkreślić, że każdy człowiek – Polak czy obcokrajowiec – ma prawo do poszanowania swojej godności. Ta podstawowa zasada, fundament wszystkich systemów ochrony praw człowieka, została zapisana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ i stanowi, że *przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych* (art. 30). Oznacza to, że cudzoziemcy powinni być traktowani w urzędach z należyтым szacunkiem, godnością i ze zrozumieniem, niezależnie od sprawy, z jaką się zgłaszają czy wyniku postępowania. Z prawa do godności, a także prawa do prywatności, wypływa, nie wyrażony co prawda wprost w przepisach, ale jakże istotny postulat poszanowania różnic kulturowych. Polscy urzęd-

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

nicy w toku postępowania nie mogą zapominać, że petent – cudzoziemiec pochodzi z odmiennej kultury, innego kraju, w którym być może załatwienie sprawy w urzędzie wygląda zupełnie inaczej. Brak świadomości takich różnic może prowadzić do niepożądanych sytuacji, poczynając od nieporozumień, konfliktów i napięć, poprzez naruszanie godności i honoru cudzoziemca, na wydawaniu rozstrzygnięć nieuwzględniających jego słusznego interesu kończąc.

Ponadto Konstytucja wprowadza nakaz równego traktowania, który ma szczególne znaczenie w przypadku obywateli niepolskich. Zgodnie z art. 32 wszyscy są równi wobec prawa, władze publiczne mają obowiązek równego traktowania i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Oczywiście w przypadku cudzoziemców mogą istnieć pewne ograniczenia, jednak muszą one być uregulowane aktem prawnym o randze ustawy⁴.

Na uwzględnienie w tym miejscu zasługują także trzy zasady ogólne postępowania przed urzędami. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ – podstawowy akt prawny regulujący kwestie proceduralne w zakresie załatwiania spraw przez organy administracyjne, w rozdziale 2 „Zasady ogólne” wprowadza między innymi zasadę praworządności, uwzględniania słusznego interesu strony oraz pogłębiania zaufania do państwa.

Pierwsza z tych zasad, wyrażona w art. 6 kpa, stanowi, że *organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa*. Oznacza to, że każde działanie, każda czynność, jaką podejmują urzędnicy, musi mieć podstawę w regulacjach prawnych. W praktyce sprowadza się to na przykład do tego, że przy składaniu wniosku o pobyt stały urzędnik nie może żądać od cudzoziemca przedstawienia jakichkolwiek dodatkowych dokumentów, które nie są wymienione w danym akcie prawnym (najczęściej akcie wykonawczym do ustawy – rozporządzeniu). Przekroczeniem uprawnień i naruszeniem ww. zasady będzie również próba uzyskania od cudzoziemca informacji niemających żadnego znaczenia dla rozpatrywanej sprawy. Art. 6 kpa jest powtórzeniem zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji).

⁴ Więcej na temat dyskryminacji cudzoziemców można przeczytać w raporcie: W. Klaus, K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce. Diagnoza sytuacji*, „Analizy Raporty Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej” 2008, nr 7 dostępnym na www.interwencjaprawna.pl.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwany dalej kpa.

Druga ze wspomnianych zasad została wyrażona w następujący sposób: *W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli* (art. 7 kpa). Jest to ogólna zasada kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu, prawdy obiektywnej oraz uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Obowiązki organu prowadzącego postępowanie, które wynikają z omawianej zasady, odnoszą się do tzw. decyzji uznaniowych. Należy jednak podkreślić, że uprawnienie organu do wydawania takich decyzji nie zwalnia go z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonywującej pod względem prawnym i faktycznym. Właśnie art. 7 kpa wyznacza granice uznania administracyjnego – organ, podejmując rozstrzygnięcie, powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela. Powinien także wszechstronnie i dokładnie zbadać wszystkie okoliczności faktyczne mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy⁶.

Zgodnie z ostatnią z wyżej wymienionych zasad *organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli* (art. 8). Zasada ta „uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to bowiem zasada najszersza pod względem zakresu (...). Można w niej pomieścić szeroki katalog zasad ogólnych. Niewątpliwie bowiem pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa, a w pewnym zakresie także pogłębianiu ich świadomości i kultury prawnej, służy podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2006 r., VI SA/Wa 1744/05, niepubl.), uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, udzielanie należytej i wyczerpującej informacji, zapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, wyjaśnianie zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwianiu sprawy czy szybkość postępowania organu”⁷.

⁶ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, wyd. 2 (komentarz do art. 7).

⁷ G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t.1: *Komentarz do art. 1-103*, LEX, 2007, wyd. 2 (komentarz do art. 8).

2. PRAWO DO INFORMACJI

Jednym z podstawowych praw przysługujących cudzoziemcom w kontaktach z organami administracyjnymi jest prawo do informacji. Jest ono rozumiane bardzo szeroko – zarówno jako leżący po stronie organów obowiązek informowania stron o przebiegu postępowania, umożliwienia im zapoznania się z aktami sprawy, informowania o przysługujących środkach odwoławczych od decyzji i postanowień wydawanych w toku postępowania, jak również jako zapewnienie dostępu do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 9 kpa *organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.* W tym przepisie ukryte są *de facto* dwie zasady. Pierwsza – prawo do informacji lub też leżący po stronie administracji obowiązek informowania stron. Druga, w moim odczuciu jeszcze ważniejsza – zasada związania organów administracji obowiązkiem czuwania, aby strony nie poniosły żadnej szkody z powodu niezajomości prawa i procedur. Jest to zatem coś więcej niż zwykły obowiązek informowania, urzędnicy powinni bowiem tak informować, wyjaśniać, udzielać wskazówek, by strona miała odpowiednią wiedzę na temat swojej sytuacji prawnej i dzięki temu nie poniosła uszczerbku. Ma to szczególne znaczenie w przypadku cudzoziemców, którzy w dużej mierze są nieporadni, niezaznajomieni z przepisami prawa, często nie mają dostępu do profesjonalnej pomocy tłumacza czy prawnika. Urzędnicy powinni być tego świadomi, i korzystając ze swojej wiedzy oraz doświadczenia, mają obowiązek udzielania cudzoziemcom pełnej, rzetelnej i znajdującej oparcie w przepisach prawnych informacji, w sposób dostosowany do możliwości percepcji tej grupy odbiorców i w miarę możliwości w zrozumiałym dla nich języku ⁸.

Niejako pochodną wyżej wymienionej zasady jest obowiązek organów administracji publicznej zapewnienia cudzoziemcowi czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienie wypowiedzenia się na temat zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszo-

⁸ Przepis ten dotyczy szczególnie urzędów, które na co dzień pracują z cudzoziemcami, np. Urzędu do Spraw Cudzoziemców czy odpowiednich wydziałów w urzędach wojewódzkich.

nych żądań (art. 10 kpa). W praktyce oznacza to, że cudzoziemiec w każdym momencie procedury ma prawo zgłosić się do organu z żądaniem przeprowadzenia przesłuchania (np. w przypadku osób starających się o status uchodźcy), przedstawienia swojego stanowiska w sprawie, opinii, złożenia oświadczenia ustnego bądź pisemnego. Natomiast urzędnik nie może odmówić przyjęcia takiego wniosku czy oświadczenia tylko dlatego, że wydaje mu się nieistotny dla sprawy.

Następnie, zgodnie z dyspozycją art. 11 kpa, urzędnicy powinni wyjaśniać cudzoziemcom, jakimi przesłankami kierują się przy załatwianiu ich spraw, aby w miarę możliwości przy wykonywaniu decyzji uniknąć stosowania środków przymusu.

Cudzoziemiec ma także prawo do dostępu do swoich akt, robienia notatek, kserokopii, odpisów, jak również prawo do żądania uwierzytelnienia odpisów z akt sprawy, co musi uzasadnić ważnym interesem (art. 73 kpa). Jest to ważne uprawnienie z praktycznego punktu widzenia, pozwala bowiem cudzoziemcowi na każdym etapie procedury zapoznać się z aktami swojej sprawy, np. z wcześniej wydanymi rozstrzygnięciami, sporządzonymi z przesłuchań protokołami lub złożonymi oświadczeniami. Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek i odpisów musi być pisemna, nastąpić w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 74 § 2 kpa). Jedynym ograniczeniem prawa wynikającego z art. 73 kpa jest objęcie akt sprawy tajemnicą państwową czy wyłączenie danych akt ze względu na ważny interes państwowy (art. 74 § 1 kpa), co w praktyce zdarza się jednak rzadko.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że niezależnie od zasad ogólnych zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego, prawo do informacji wyrażone jest także w ustawach szczegółowych regulujących kwestie dotyczące cudzoziemców. Na przykład w art. 10 ustawy o cudzoziemcach⁹ możemy przeczytać, że organy prowadzące postępowania tzw. legalizacyjne (w sprawach o wydanie lub przedłużenie wizy, udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich) oraz o wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mają obowiązek pouczyć cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach.

⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach, Dz. U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694 ze zm.

Z kolei w art. 50 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony¹⁰ istnieje przepis, zgodnie z którym organ wydający decyzję w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy ma obowiązek poinformować cudzoziemca na piśmie, w języku dla niego zrozumiałym, o wyniku tego postępowania oraz trybie i terminie przewidzianego prawem wniesienia środków zaskarżenia.

Na zakończenie warto jeszcze wspomnieć o kwestii dostępu do informacji publicznej, uregulowanej ustawą z 2001 roku o dostępie do informacji publicznej¹¹. Zgodnie z nią, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1), a prawo dostępu do takiej informacji przysługuje każdemu (z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z tajemnicy państwowej, ochrony informacji niejawnych, prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy). Ograniczenia te nie dotyczą jednak informacji o osobach pełniących funkcje publiczne. Co ważne, osoba, która wykonuje prawo do informacji publicznej, nie musi wykazywać swojego interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 ustawy). Informacja publiczna jest udostępniana w Biuletynie Informacji Publicznej, a jeżeli nie została tam zamieszczona, może być udostępniona na wniosek. Jeśli jednak istnieje możliwość niezwłocznego udostępnienia informacji, powinna być ona przekazana osobie zainteresowanej w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy). Być może cudzoziemcy z uprawnienia dostępu do informacji publicznej zbyt często nie korzystają, jednak warto wiedzieć o takiej możliwości. Informacja taka dotyczyć może bowiem np. zagadnień funkcjonowania urzędu, obowiązujących w nim wewnętrznych procedur.

3. PRAWO DO KOMUNIKOWANIA SIĘ W ZROZUMIAŁYM JĘZYKU

Cudzoziemiec, załatwiając sprawę w polskim urzędzie, może napotykać na problemy komunikacyjne z uwagi na nieznaną albo bardzo słabą znajomość języka polskiego, szczególnie w początkowym okresie pobytu w Polsce. Opisane wyżej prawo do informacji jest nierozdzielnie związane z prawem cudzoziemca do zrozumienia przekazywanej mu informacji. Cóż bowiem z najlepiej objaśnionej kwestii, jeżeli cudzoziemiec nie rozumie, co się do niego mówi. Co prawda zgodnie z Konstytucją językiem urzęd-

¹⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1695 ze zm.

¹¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.

wym jest język polski (art. 27), jednak oczywiste jest, że cudzoziemiec musi mieć prawo komunikowania się z urzędnikami i załatwiania spraw w języku, który zna i rozumie (szczególnie w postępowaniach o legalizację jego pobytu na terytorium Polski).

Rozwinięciem wyżej wspomnianego przepisu konstytucyjnego są przepisy ustawy o języku polskim¹², w której jest wyraźnie zapisane, że język polski jest językiem urzędowym konstytucyjnych organów państwa, organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, terenowych organów administracji publicznej, instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych etc. I zarówno Konstytucja, jak i ustawa stanowią, że przepisy te nie naruszają praw mniejszości narodowych (ustawa idzie dalej, mówiąc o mniejszościach etnicznych oraz społecznościach posługujących się językiem regionalnym – w rozumieniu ustawy o mniejszościach narodowych¹³, jak również uregulowań w zakresie kościołów, związków wyznaniowych etc.). Jakie znaczenie mogą mieć kwestie językowe w praktyce? Na ten temat miał okazję się wypowiedzieć między innymi Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w sprawie skargi na odmowę przywrócenia uchylonego terminu¹⁴. NSA uznał, iż przywrócenia terminu nie uzasadnia nieznajomość języka polskiego, która uniemożliwiła stronie dokonania stosownej czynności we wskazanym terminie.

Analizując polskie przepisy prawne, dochodzi się do wniosku, że w zasadzie brak ogólnego przepisu wprost mówiącego o prawie cudzoziemca do komunikowania się w zrozumiałym języku, czy też prawie do bezpłatnego tłumacza. Przepisy takie rozsiane są po różnych aktach prawnych, które odnoszą się pośrednio lub bezpośrednio do cudzoziemców. Wydaje się jednak, że z ogólnych zasad wyrażonych w art. 9 czy 10 kpa można wywieść takie prawo – skoro obywatel ma prawo do informacji i czynnego udziału w postępowaniu, komunikat wysyłany przez urzędnika do cudzoziemca musi być zrozumiały dla obu stron.

Co do innych przepisów bezpośrednio odnoszących się do „kwestii językowych”, można wskazać art. 10 ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z którym urzędy prowadzące określone rodzaje spraw mają obowiązek pouczyć cu-

¹² Ustawa z dnia 7 października 1999 roku o języku polskim, Dz.U. z 1999 roku, Nr 90, poz. 999 ze zm.

¹³ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych, Dz.U. z 2005 roku, Nr 17, poz. 141 ze zm.

¹⁴ Wyrok NSA z 6 września 2001 roku, V SA 165/01 niepubl., za: *Cudzoziemcy. Orzecznictwo sądów administracyjnych*, red. J. Chlebny, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 132.

dzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach. Z kolei art. 11 ust. 1 stanowi, iż wnioski w sprawach uregulowanych w ustawie sporządza się w języku polskim. Zgodnie z ustępem 2 wniosek o wydanie wizy przez konsula może być sporządzony w języku obcym, wskazanym przez konsula. Istotny jest ust. 3, który mówi, że dokumenty sporządzone w języku obcym, służące za dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, powinny być składane wraz z ich tłumaczeniem na język polski, dokonany przez tłumacza przysięgłego. Oznacza to, że przetłumaczenie dokumentów – dowodów w sprawie – leży w gestii cudzoziemca: to on, a nie urząd, powinien zapewnić tłumaczenie tych materiałów u tłumacza przysięgłego.

Ponadto w takich sprawach, jak np. umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub zastosowanie wobec niego aresztu w celu wydalenia, o prawach przysługujących mu w postępowaniu przed sądem osoba ta powinna być powiadomiona i pouczona w języku dla niej zrozumiałym (art. 105 ustawy). To samo tyczy się sytuacji, kiedy cudzoziemca przyjmuje się do strzeżonego ośrodka – musi on być pouczony o przysługujących mu prawach i obowiązkach, regulaminie aresztu etc. w zrozumiałym dla niego języku.

Z innych regulacji warto wymienić art. 11 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, zgodnie z którym tłumaczenie na język polski dokumentów sporządzonych w języku obcym, dopuszczonych jako dowód w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy lub azylu, zapewnia, w razie potrzeby, organ, przed którym jest prowadzone postępowanie (ust. 1), odwrotnie niż to jest w przypadku postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach (wspomniany wyżej art. 11 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach). Podobnie jest w przypadku przesłuchania w trakcie procedury o nadanie statusu uchodźcy – organ prowadzący postępowanie zapewnia podczas przesłuchania, w razie potrzeby, bezpłatną pomoc tłumacza władającego językiem zrozumiałym dla wnioskodawcy (art. 43 ust. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP). Także decyzja, wynik postępowania, informacje o trybie i terminie wniesienia środków zaskarżenia powinny być zakomunikowane cudzoziemcowi w języku dla niego zrozumiałym i na piśmie (art. 50 ustawy).

Na zakończenie warto jeszcze wspomnieć o przepisie art. 20 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁵, zgodnie z którym, *jeżeli osoba obowiązana*

¹⁵ Ustawa z dnia 29 września 1986 roku Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2004 roku, Nr 161, poz. 1688 ze zm.

do zgłoszenia urodzenia lub zgonu nie może porozumieć się z kierownikiem urzędu stanu cywilnego ani ustnie, ani na piśmie ze względu na swoją ułomność fizyczną lub nieznajomość języka polskiego, kierownik urzędu stanu cywilnego wzywa biegłego lub tłumacza. Jak widać, i w tego rodzaju postępowaniach ciężar zapewnienia dobrej komunikacji leży po stronie organu administracji publicznej.

4. PRAWO DO ZAŁATWIANIA SPRAW BEZ ZBĘDNEJ ZWŁOKI

Jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego, a jednocześnie niezwykle ważnych z punktu widzenia cudzoziemca, jest szybkie i sprawne załatwienie jego sprawy w urzędzie. W praktyce okazuje się, że to prawo jest jednym z najczęściej naruszanych przez organy administracji publicznej. Urzędy bowiem często nie dotrzymują terminów przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, a nieraz nie informują strony o przedłużającym się postępowaniu, przyczynach zwłoki i nie wyznaczają nowego terminu załatwienia sprawy. Poza tym, gdy na załatwienie danej sprawy ustawowo jest przewidziany termin na przykład sześciomiesięczny¹⁶, bardzo rzadko się zdarza, aby sprawa została załatwiona przed jego upływem. Mimo że decyzja powinna zostać wydana w terminie „do” sześciu miesięcy (co oznacza, że może być wydana przed upływem sześciu miesięcy), urzędnicy mają tendencję do wydawania decyzji dosłownie w ostatnim momencie, o ile procedura nie zostaje przeciągnięta na kolejnych kilka miesięcy¹⁷.

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 12 § 1 kpa, *organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia*. Paragraf 2 stanowi natomiast, że *sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie*. Jako komentarz do tego przepisu warto zacytować Emanuela Iserzona: „Szybkość, tj. zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu. Ponieważ postępowanie

¹⁶ Taki termin jest przewidziany na wydanie decyzji w procedurze o nadanie statusu uchodźcy – art. 35 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

¹⁷ Informacje na podstawie spraw, w których Stowarzyszenie udziela pomocy prawnej cudzoziemcom.

ureczywistnia postulat praworządności, powolność postępowania oddala moment realizacji nakazu prawa. I nie tylko oddala. Nieraz udaremnia realizację nakazu prawa. Jakże często orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym. Upływ czasu nieraz sprawia, że trafne w zasadzie załatwienie sprawy traci na wartości. Przewlekłość postępowania zawsze jest zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy, zabiera stronom i organom administracji wiele cennego czasu”¹⁸.

Kodeks postępowania administracyjnego bardzo precyzyjnie określa terminy, w jakich powinna zostać załatwiona sprawa. I tak, zgodnie z art. 35 § 1 kpa, organy mają obowiązek załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub na podstawie faktów i dowodów powszechnie znanych albo znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ, powinny być rozpatrzone niezwłocznie. Następnie, jeżeli sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego, powinna zostać załatwiona w ciągu miesiąca (termin liczy się od daty otrzymania przez organ wniosku, pisma lub żądania wszczynającego procedurę). Natomiast jeśli sprawa jest szczególnie skomplikowana, organ ma na jej załatwienie dwa miesiące. W postępowaniu odwoławczym rozstrzygnięcie powinno zapaść w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Należy zaznaczyć, że do tego czasu nie wlicza się terminów przewidzianych przepisami prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Oczywiście może się zdarzyć, że organ nie dotrzyma terminu z różnych względów, jednak o fakcie niezakończonym w terminie (nawet jeśli stało się to z przyczyn niezależnych od organu), powinien zawiadomić stronę, podać przyczyny zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 kpa)¹⁹.

Warto wiedzieć, że jeżeli urzędnik z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku poinformowania strony

¹⁸ G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego...* (komentarz do art. 12).

¹⁹ O tym, jakie kroki prawne może podjąć cudzoziemiec w przypadku niewywiązywania się przez organ administracji publicznej z ww. obowiązków, w rozdziale 8 „Prawo do składania skarg”.

o zaistniałej sytuacji, czy też nie załatwił sprawy w nowym, dodatkowym wyznaczonym terminie, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej (albo innej odpowiedzialności przewidzianej przepisami prawa) (art. 38 kpa).

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje także kwestię wydawania zaświadczeń. I tak, zgodnie z art. 217 § 1 kpa, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o nie. Wydaje się je, jeśli przepis prawa wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego, a osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Zaświadczenie takie powinno zostać wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Jeżeli organ odmawia wydania zaświadczenia, powinno zostać wydane stosowne postanowienie, na które przysługuje zażalenie (art. 219 kpa).

Niektóre akty prawne mogą zawierać inne postanowienia dotyczące terminu załatwienia danej sprawy. Dotyczy to na przykład ustawy o cudzoziemcach, która w art. 71c stanowi, iż załatwienie sprawy udzielenia zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE powinno zakończyć się nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a w postępowaniu odwoławczym – w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania. Paragraf drugi tego artykułu odsyła natomiast do postanowień ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku niezałatwienia sprawy w tych terminach. Oznacza to, że w sytuacji niedotrzymania terminów zastosowanie znajdują art. 36-38 kpa.

5. PRAWO DO POMOCY

Na potrzeby niniejszego opracowania prawem do pomocy nazywam wszelkie środki, które mogą ułatwić lub pomóc cudzoziemcowi w załatwieniu sprawy w urzędzie. Prawo to obejmuje więc zarówno możliwość działania przez pełnomocnika, korzystania z pomocy organizacji społecznych, jak i zwolnienia z opłat.

Zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego, strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej działania osobistego (art. 32). Pełnomocnikiem może być każda osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych, czyli nie musi to być profesjonalny prawnik. W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może

nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony (art. 33 § 1 i 3 kpa). Ustanowienie pełnomocnikiem zaufanej osoby może być niezwykle pomocne, szczególnie jeśli cudzoziemiec słabo się orientuje w sprawach urzędowych, ma trudności z częstymi wizytami w urzędzie lub też nie włada językiem polskim. Warto, aby pełnomocnikiem była zaufana osoba, co do której obco-krajowiec ma pewność, że dotrzyma terminów i dobrze się zajmie powierzona jej sprawą. Nierzetelne działanie pełnomocnika może bowiem skutkować negatywnymi konsekwencjami, które ponieść będzie musiał cudzoziemiec. Na przykład w przypadku niewniesienia przez pełnomocnika w terminie odwołania od negatywnej decyzji, cudzoziemiec nie może zaskarżyć rozstrzygnięcia, z którym się nie zgadza, i dalsza droga prawna zostaje przed nim zamknięta. Jeżeli jest to decyzja o wydaleniu z Polski, skutki niedopatrzania terminu mogą być dla cudzoziemca tragiczne.

Ponadto cudzoziemiec ma prawo do korzystania z pomocy organizacji społecznych. Na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego pomoc ta może polegać na wystąpieniu przez organizację z żądaniem wszczęcia postępowania lub też dopuszczenia jej udziału w postępowaniu, które toczy się w sprawie cudzoziemca. Żądanie takie musi być uzasadnione celami statutowymi organizacji i musi przemawiać za tym interes społeczny (art. 31 kpa). Organizacjami „przyłączającymi się” do postępowań są najczęściej organizacje pozarządowe działające na rzecz cudzoziemców, udzielające im pomocy prawnej, społecznej czy integracyjnej. Ponadto osoba umieszczona w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia ma pełne prawo kontaktowania się z organizacjami pozarządowymi lub międzynarodowymi zajmującymi się udzielaniem takiej pomocy cudzoziemcom (art. 117 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach). Cudzoziemcy starający się o status uchodźcy mają także prawo do kontaktu z przedstawicielem Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) oraz z organizacjami, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców (art. 39 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP). To samo dotyczy cudzoziemców umieszczonych w strzeżonych ośrodkach i aresztach (art. 89 a ust. 1 ustawy). W odniesieniu do osób starających się o status uchodźcy warto jeszcze nadmienić, iż już na etapie składania wniosku cudzoziemiec otrzymuje informację o organizacjach, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców (art. 29 ust. 1 pkt 6 lit. d ustawy).

Co do opłat, jakie strona zobowiązana jest wnieść w związku z załatwianą sprawą (np. wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zgody na osiedlenie się), istnieje możliwość zwolnienia z ich ponoszenia. Odbywa się to na zasadach ogólnych, tj. na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, który w art. 267 stanowi, iż *w razie niewątpliwej niemożności poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania organ administracji publicznej może ją zwolnić w całości lub w części od ponoszenia tych opłat, kosztów i należności. Zwolnienie od opłat skarbowych następuje z zachowaniem przepisów o tych opłatach*. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby cudzoziemiec, który nie może ponieść wysokich opłat postępowania z powodu niewystarczających zasobów finansowych, nie mógł skorzystać z tej możliwości.

Na zakończenie warto jeszcze wspomnieć o Dyrektywie Rady 2005/85/WE określającej minimalne standardy postępowania w sprawach nadania i pozbawienia statusu uchodźcy, tzw. dyrektywy proceduralnej²⁰. Dyrektywa ta w art. 15 nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek zagwarantowania osobom starającym się o status uchodźcy prawa do pomocy i reprezentacji prawnej. Dyrektywa reguluje także inne kwestie odnoszące się do postępowania przed urzędami w sprawach o nadanie statusu uchodźcy, jednak omówienie tych zagadnień przekracza ramy niniejszego opracowania.

6. PRAWO DO OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Tak samo jak polski obywatel, tak i cudzoziemiec ma prawo do ochrony swoich danych osobowych. Ogólną zasadę ochrony danych osobowych wprowadza Konstytucja RP, stanowiąc, że obowiązek ujawniania swoich danych może być ustanowiony jedynie ustawą (tak jest np. w przypadku postępowań uchodźczych – cudzoziemiec starający się o status uchodźcy musi podać szczegółowe informacje dotyczące jego osoby, co jest zgodne z prawem). Władza publiczna nie może pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych

²⁰ Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich, Dz.U. UE L 326/13 z 13 grudnia 2005 roku. Przepis ten powinien zostać implementowany w państwach członkowskich do dnia 1 grudnia 2008 roku. Władze polskie nie wypełniły tego obowiązku, a prace nad wdrożeniem tego uprawnienia toczą się niezwykle powoli (stan na kwiecień 2009 roku).

informacji o obywatelach, o ile nie jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Z pewnymi ograniczeniami, każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych oraz ma pełne prawo do sprostowania lub żądania usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób niezgodny z ustawą.

Aktem prawnym regulującym zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji jest ustawa o ochronie danych osobowych²¹. Ustawa, oprócz zasad postępowania przy przetwarzaniu danych, określa także prawa osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych. Zgodnie z ustawą, danymi osobowymi są wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (art. 6 ust. 1). W kontekście cudzoziemców, często osób o innej rasie, pochodzeniu etnicznym, przekonaniach religijnych, ważny jest przepis art. 27 dotyczący tzw. danych wrażliwych. Zgodnie z ogólną zasadą, zabrania się przetwarzania danych ujawniających między innymi wyżej wymienione informacje, jednak ustawa przewiduje szereg wyjątków. Najczęściej osoba po prostu wyraża zgodę na przetwarzanie lub przepis innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony. Każdy ma prawo do kontroli przetwarzania swoich danych, np. uzyskania informacji o celu, zakresie i sposobie przetwarzania danych zawartych w takim zbiorze i udostępniania danych, a w szczególności informacji o odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane te są udostępniane, żądania uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub ich usunięcia, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane.

Z perspektywy obcokrajowców istotny jest także rozdział 7 ustawy „Przekazywanie danych osobowych do państwa trzeciego”. Warto wiedzieć, że przekazanie danych osobowych do państwa trzeciego może nastąpić, jeżeli państwo docelowe daje przynajmniej takie gwarancje ochrony danych osobowych na swoim terytorium, jakie obowiązują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak gwarancja ta nie jest stuprocentowa, przepisu powyższego nie stosuje się bowiem, jeśli przesłanie danych wynika z obowiązku nałożonego przepisami prawa lub postanowieniami ratyfikowanej umowy

²¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 2002 roku, Nr 101, poz. 926 ze zm.

międzynarodowej bądź też zgody udzielił Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, pod warunkiem że administrator danych zapewni odpowiednie zabezpieczenia w zakresie ochrony prywatności oraz praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Warto jeszcze wspomnieć w tym miejscu o gwarancji przewidzianej dla osób starających się w Polsce o status uchodźcy. Zgodnie z dyspozycją art. 9 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, dane cudzoziemca, na podstawie których można ustalić, iż jest on w toku procedury lub też postępowanie zakończyło się i jaką decyzją, nie mogą być udostępniane władzom oraz instytucjom publicznym kraju jego pochodzenia. Jest to bardzo ważna ochrona danych cudzoziemca, który może słusznie obawiać się przekazania tych informacji władzom kraju, z którego uciekł przed prześladowaniami.

7. PRAWO DO PRYWATNOŚCI

Prawo do ochrony danych osobowych jest bezpośrednio związane z prawem do prywatności – jednym z fundamentalnych praw obywatelskich. Jest ono rozumiane jako zakaz wkraczania władzy publicznej w sferę życia prywatnego i rodzinnego obywatela, jako wolność od ingerencji państwa. Prawo to może być oczywiście ograniczone, jednak pod pewnymi warunkami, ściśle określonymi przepisami prawnymi.

Prawo do prywatności jest pojęciem bardzo ogólnym, rozumiane jest dosyć szeroko i trudno wprost wskazać działania i zachowania, które mogą stanowić jego naruszenie. Niewątpliwie pod tym pojęciem kryje się prawo do poszanowania życia rodzinnego, wolność seksualna, wolność światopoglądu, nienaruszalność mieszkania, tajemnica korespondencji, z prawem do prywatności związana jest także kwestia ochrony danych osobowych²². Art. 31 Konstytucji RP wyraża ogólną zasadę poszanowania wolności człowieka, w art. 47 przyznane zostało każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. W art. 51 ust. 1, wspomnianym wcześniej w kontekście ochrony danych osobowych, Konstytucja zakazuje władzy publicznej pozyskiwania, gromadzenia lub udostępniania innych informacji o obywatelach, niż jest to niezbędne. To wyraźny zakaz ingerencji państwa w sferę prywatną

²² E. Łętowska, *Prawo do prywatności w Europie*, http://www.psep.pl/grundtvig/6/prawo_do_prywatnosci.pdf.

swoich obywateli. W art. 53 ust. 7 z kolei wprowadzono zakaz zmuszania kogokolwiek przez organy władzy publicznej do ujawniania swojego światopoglądu, przekonań religijnych czy wyznania.

Prawo do prywatności chronione jest praktycznie we wszystkich systemach prawnych, również w ramach organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Począwszy od art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych²³, przez art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁴, do „najbardziej znanego” art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka Rady Europy²⁵. Zgodnie z tym ostatnim: *każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.* Zatem, aby uznać, iż ingerencja władzy jest dopuszczalna, spełnione muszą zostać łącznie trzy przesłanki: ingerencja powinna mieć oparcie w ustawie, dopuszczalna jest tylko i wyłącznie w celu ochrony dóbr wyżej wymienionych i musi być ona konieczna w demokratycznym społeczeństwie ze względu na ochronę tych dóbr. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie wypowiadał się w przedmiocie skarg na naruszenie art. 8 Konwencji. Z punktu widzenia cudzoziemców starających się w Polsce o status uchodźcy, interesujące mogą być orzeczenia Trybunału w sprawach wydalenia cudzoziemca z kraju, w którym stara się o ochronę. W niektórych sprawach wydalenie z kraju, w którym mieszkają członkowie jego najbliższej rodziny, uznane zostało za naruszenie art. 8 ust. 1 Konwencji gwarantującego prawo do poszanowania życia rodzinnego²⁶.

W innych wyrokach Trybunał uznał, iż środki wprowadzone przez państwo mające na celu uniemożliwienie członkom rodziny zamieszkiwanie ra-

²³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku. Dz.U. z 1977 roku, nr 38, poz. 167.

²⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2007/C 303/01, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 roku.

²⁵ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku. Dz.U. z 1993 roku, nr 61, poz. 284 ze zm

²⁶ Na przykład orzeczenie ETPC z 8 czerwca 2006 roku, *Lupsa v. Rumunia*, skarga nr 10337/04, orzeczenie ETPC z 20 czerwca 2002 roku, *Al-Nashif v. Bułgaria*, skarga nr 50963/99.

zem stanowiły ingerencję w prawo gwarantowane przez Konwencję²⁷. Sądy polskie również mogą się pochwalić ciekawymi orzeczeniami w sprawach naruszenia prawa do prywatności w stosunku do cudzoziemca. Jednym z nich jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2005 roku²⁸, w uzasadnieniu którego sąd odnosi się do art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, który stanowi, że do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że w sprawach o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony stosuje się przepisy kpa, czyli również wyrażoną w art. 7 zasadę prawdy obiektywnej, zgodnie z którą organ prowadzący postępowanie ma obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Okazało się, że w sprawie, w której wniesiono skargę do WSA, kwestia „słusznego interesu” skarżącej i jej małoletniego syna – obywatela polskiego – w ogóle nie została wzięta pod uwagę.

Co oznaczają te wszystkie przepisy dla cudzoziemca załatwiającego sprawę w polskim urzędzie? Przede wszystkim urzędnik nie ma prawa naruszać szeroko pojętej sfery prywatności, ponad to, co jest niezbędne do załatwienia danej sprawy, a każda czynność powinna być podejmowana w granicach prawa. Na przykład przy wymianie prawa jazdy urzędnik nie ma prawa dopytywać, jak układa się pożycie małżeńskie cudzoziemca, który wziął ślub z obywatelką polską. Natomiast takie informacje mogą być jak najbardziej wymagane w postępowaniu o wydanie przez wojewodę zezwolenia na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach, tj. zawarcia małżeństwa z obywatelem polskim²⁹. Jednak i tutaj muszą być zachowane pewne standardy i poszanowanie sfery prywatności i intymności małżonków. W czasie tzw. wywiadu urzędnik nie może sugerować odpowiedzi lub żądać potwierdzenia, iż małżeństwo cudzoziemca z Polką zostało zawarte z obejściem prawa. Podobnie kontrole w lokalu zajmowanym przez małżonków nie mogą „iść za daleko”, powinny odbywać się z poszanowaniem prywatności danej rodziny³⁰.

²⁷ Mowa o orzeczeniu ETPC z 31 stycznia 2006 roku, *Sezen v. Holandia*, skarga nr 50252/99.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 11 października 2005 roku, V Sa/Wa 1473/05, niepubl., za: *Cudzoziemcy...*, s. 34.

²⁹ Art. 11c, art. 55 ustawy o cudzoziemcach.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2008 roku w sprawie trybu sprawdzania lokalu przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz.U. z 2008 roku, nr 236, poz. 1648.

8. PRAWO DO SKŁADANIA SKARG

Każdy cudzoziemiec ma prawo do składania petycji, wniosków i skarg na niewłaściwe postępowanie przedstawicieli administracji państwowej. Prawo to zagwarantowane jest wszystkim obywatelom przez Konstytucję RP w art. 63. Zgodnie z tym przepisem cudzoziemiec może składać skargi w imieniu swoim lub też innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej, organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami, zleconymi z zakresu administracji publicznej. W przedmiocie bardziej szczegółowych regulacji Konstytucja odsyła do ustawy – art. 221 kodeksu postępowania administracyjnego. Co ważne, przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje jeszcze jeden środek dochodzenia swoich praw – w przypadku bezczynności organu. Mowa tu o art. 37 kpa, zgodnie z którym na niezakończony w terminie stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, który uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończony sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Istnieje także możliwość złożenia skargi na działanie (lub bezczynność) konkretnego urzędnika, jeżeli dopuścił się on naruszenia zasad postępowania administracyjnego. Jeżeli bowiem pracownik organu administracji publicznej z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązków przewidzianych prawem, podlega on odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa (art. 38 kpa).

Niezależnie od uregulowań kodeksu postępowania administracyjnego, cudzoziemiec może skorzystać z innych środków przewidzianych prawem, np. z możliwości złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich³¹. Cudzoziemiec może także – jako osoba podlegająca jurysdykcji RP – po spełnieniu określonych warunków, złożyć skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka lub instytucji w ramach innych organizacji międzynarodowych³².

³¹ Więcej na ten temat na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich www.rpo.gov.pl.

³² Podstawowe informacje nt. składania skarg do ETPC i Komitetów ONZ znajdują się między innymi na stronie poradnik.interwencjaprawna.pl.

9. PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Na zakończenie warto jeszcze omówić zagadnienie prawa do dobrej administracji, które niejako obejmuje wszystkie wyżej przedstawione prawa cudzoziemca w kontaktach z administracją publiczną.

Potrzeba stworzenia pewnych wzorców, standardów i wytycznych dla organów państwowych zrodziła się w Unii Europejskiej na bazie bogatych doświadczeń Rady Europy. Państwa członkowskie zdecydowały, że jako jedno z fundamentalnych praw obywateli Unii prawo do dobrej administracji powinno znaleźć się w Karcie Praw Podstawowych UE przyjętej w Nicei w grudniu 2000 roku. W odpowiedzi na art. 41 Karty powstał Europejski Kodeks Dobrej Administracji, opracowany przez Ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Södermanna. We wrześniu 2001 roku Parlament Europejski uchwalił Kodeks w formie rezolucji i zalecił jego stosowanie przez organy i instytucje UE³³.

W świetle wyżej wymienionego art. 41 Karty i postanowień Kodeksu prawo do dobrej administracji oznacza szereg zasad dobrej praktyki administracyjnej w ramach szeroko rozumianych kontaktów urzędników i administracji z obywatelem. Polski kodeks postępowania administracyjnego w pewnym zakresie również odwołuje się do prawa do dobrej administracji, chociażby poprzez zasady ogólne, wyrażone np. w art. 7, 8 i 10.

Europejski Kodeks idzie jednak znacznie dalej i ustanawia dość wysokie standardy, o które raczej trudno w polskich urzędach. Kodeks zawiera zasady, którymi powinni kierować się urzędnicy europejscy: zasadę praworządności (art. 4), niedyskryminowania (art. 5), współmierności (art. 6), zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), zasadę bezstronności i niezależności (art. 8), obiektywności (art. 9), uczciwości (art. 11), uprzejmości (art. 12) lub odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 14). Ta ostatnia jest szczególnie istotna z punktu widzenia cudzoziemca niewładającego w stopniu wystarczającym językiem urzędowym danego kraju. W Polsce, jak dotąd, taka ogólna zasada nie obowiązuje. Także zasada uprzejmości, niezapisana co prawda w polskich przepisach prawnych, ale oczywista, wydaje się być niezbyt chętnie stosowana przez naszych urzędników.

W Europejskim Kodeksie zawarty został wymóg konsekwentnego działania i doradztwa (art. 10), potwierdzania odbioru pism i podania nazwiska właściwego urzędnika (art. 14) oraz obowiązek przestrzegania stosownego

³³ L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawnych*, „Biuletyn Informacji Rady Europy” 2003, nr 4, s. 23.

terminu podjęcia decyzji (art. 17). Warto w tym miejscu przywołać sprawę, z którą od kilku miesięcy boryka się pewna cudzoziemka w Wojewódzkim Urzędzie Mazowieckim w Warszawie. Sprawa ta jest antyprzykładem „dobrej administracji” – w toku załatwiania sprawy (udzielenia zezwolenia na zamieszkania na czas oznaczony) złamane zostały prawie wszystkie zasady. Po pierwsze, postępowanie nie zostało zakończone w określonym terminie, strona przez kilka miesięcy nie otrzymywała pisemnej informacji o przyczynach takiego stanu rzeczy i nie został wyznaczony inny, przewidywany termin załatwienia sprawy. Po drugie, kiedy cudzoziemka chciała zapoznać się z aktami swojej sprawy, okazało się, że dokumenty się zagubiły, a taka sytuacja powtórzyła się kilka razy. Po siedmiu miesiącach od złożenia wniosku petentka została wezwana do uzupełnienia braków, co niezwłocznie uczyniła, i otrzymała potwierdzenie przyjęcia dokumentów w piśmie urzędowym. Po około dwóch tygodniach otrzymała kolejne pismo wzywające ją do uzupełnienia niemal tych samych dokumentów, które już wcześniej dostarczyła urzędowi. Ponadto była wielokrotnie zbywana, traktowana w niemiły sposób, udzielano jej sprzecznych informacji. Po ośmiu miesiącach trwania procedury w końcu otrzymała decyzję negatywną. Sprawa ta pokazuje niestety, jak nieraz funkcjonują polskie urzędy obsługujące cudzoziemców – w zupełnym nieposzanowaniu podstawowych zasad „dobrej administracji”.

Wracając do europejskich regulacji, podobnie jak polskie przepisy prawne, Europejski Kodeks nakłada na urzędnika obowiązek uzasadnienia decyzji (art. 18), informowania strony o możliwości odwołania się od rozstrzygnięcia (art. 19), przekazania podjętej decyzji zainteresowanym (art. 20), ochrony danych osobowych (art. 21), umożliwienia dostępu do dokumentów publicznych (art. 23)³⁴.

Karta Praw Podstawowych i Europejski Kodeks Dobrej Administracji nie są aktami prawnymi formalnie wiążącymi państwa członkowskie – należą do tzw. *soft law* i mogą co najwyżej stanowić dla ustawodawcy państw inspirację w dostosowywaniu prawa wewnętrznego do wymogów unijnych³⁵. Jak pokazuje jednak praktyka funkcjonowania Unii w ostatnich latach, ta kategoria aktów „miękkiego prawa” zaczyna odgrywać coraz większą rolę i można obserwować ciekawy proces przekształcania *soft law* w *hard law* – w prawo wiążące państwa członkowskie. Niewątpliwie znaczenie ma tutaj

³⁴ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.

³⁵ L. Kieres, *Pojęcie prawa*

praktyka orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), jak również Trybunału w Strasburgu, którego judykatura stanowi silną inspirację dla ETS. Orzecznictwo obu Trybunałów oraz Europejski Kodeks Dobrej Administracji powinny być z kolei inspiracją dla polskich urzędników administracji publicznej, od których zależy, czy prawa cudzoziemców w Polsce będą przestrzegane.

10. PODSUMOWANIE

Demokracja to nie tylko prawo większości, ale także gwarancje przestrzegania praw mniejszości, jaką stanowią cudzoziemcy w Polsce. Cudzoziemcy w polskich urzędach mają szereg uprawnień przyznanych im przepisami prawa – rangi konstytucyjnej, ustawowej, jak również na podstawie międzynarodowych regulacji prawnych: prawo do prywatności, informacji, ochrony danych osobowych, do dobrej administracji. To fundamenty demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Aby prawa cudzoziemców były w polskich urzędach w pełni respektowane, zatrudnieni w nich urzędnicy powinni wykonywać swoją pracę w sposób profesjonalny, czynności podejmowane w toku postępowania muszą mieścić się w granicach prawa, ale przede wszystkim należy oczekiwać, by każdy, także osoba innej narodowości czy o innym kolorze skóry, był traktowany w urzędzie z należyтым szacunkiem i poszanowaniem godności. Tylko wtedy będziemy mogli powiedzieć, że polskie organy administracji państwowej realizują europejskie i międzynarodowe standardy, a prawa cudzoziemców w Polsce są przestrzegane.

JUSTYNA FRELAK
ANNA KOROLEC

FUNKCJONOWANIE WYDZIAŁU SPRAW CUDZOZIEMCÓW MAZOWIECKIEGO URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO W OCZACH IMIGRANTÓW

1. WSTĘP

Założeniem realizowanego projektu było, aby w proces ewaluacji, przygotowywania rekomendacji i wprowadzania zmian angażować samych zainteresowanych – cudzoziemców, którzy są interesantami **Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (WSC MUW)**. W związku z tym przeprowadzone zostały wywiady grupowe oraz ankiety, które pozwoliły na zebranie informacji od klientów urzędu, a im samym na przedstawienie swojego zdania i własnych propozycji zmian.

Raport stanowi opracowanie przeprowadzonych badań ilościowych (ankiety) oraz jakościowych (FGI) zrealizowanych przez zatrudnionych i przeszkolonych przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej ankietatorów, w maju i czerwcu 2009 roku, wśród cudzoziemców korzystających z usług WSC MUW.

2. CHARAKTERYSTYKA BADANEJ GRUPY

2.1 Badania ilościowe

W badaniu ilościowym wzięło udział 148 kobiet oraz 142 mężczyzn. Większość badanych stanowili ludzie młodzi – najliczniejsze grupy to osoby między 25 a 34 rokiem życia (39%) oraz poniżej 25. roku życia (35%). W wieku 35–44 lat było 15%, zaś w grupie osób powyżej 45. roku życia znalazł się prawie co dziesiąty badany (11%). Ponad połowa uczestników badania miała wykształcenie średnie (55%), nieco mniej wykształcenie wyższe (45%), a jedynie 0,5% podstawowe. Dla 43% badanych celem pobytu w Polsce jest nauka. Co trzeci badany przyjechał do pracy (32%), a co piąty (20%)

ma żonę lub męża w Polsce. Najliczniejszą grupy stanowili Ukraińcy (25%). Na drugim miejscu znaleźli się Białorusini (16%), tuż za nimi Rosjanie (12%). Z Nigerii pochodziło 7% respondentów, z Wietnamu 4%. Pozostałe badane osoby pochodziły z ponad 40 innych państw.

Ankiety przetłumaczono na języki angielski i rosyjski. Znaczna większość ankietowanych wybrała język polski (ok. 73%), język angielski – 26%, a w języku rosyjskim ankietę wypełnił 1% badanych¹. Grupą, która często odmawiała udziału w badaniu, między innymi z powodu braku znajomości języków obcych, byli Wietnamczycy i Chińczycy.

Prawie trzy czwarte badanych (73%) w trakcie realizacji badania ubiegało się o kartę pobytu czasowego (zezwolenie na zamieszkanie na czas określony na terytorium Polski), 22% o kartę pobytu stałego (zezwolenie na osiedlenie się na terenie RP), zaś 4% o udzielenie statusu rezydenta długoterminowego WE na terytorium RP. Problem stanowiła rekrutacja do badania obywateli z krajów Unii Europejskiej (1% badanych), którzy w WSC MUW po trzech miesiącach nieprzerwanego pobytu w Polsce powinni zarejestrować swój pobyt. Obywatele UE byli dla ankietatorów trudno osiągalni, w przeciwieństwie bowiem do pozostałych migrantów nie czekają w kolejkach, a ich sprawy są często załatwiane przez wyspecjalizowane firmy. Z powyższego powodu grupa ta jest niedoszacowana w badaniu i nie została dla niej przeprowadzona odrębna analiza.

2.2 Badania jakościowe

Grupa 1. Grupa składająca się z sześciu osób (czterech kobiet oraz dwóch mężczyzn) pochodzących z Ukrainy i z Rosji. Dla większości z nich motywem imigracji były praca i nauka, jedna z osób przyjechała do członka rodziny. Posiadały one wykształcenie wyższe, dwie uczęszczały na studia doktoranckie. Wszystkie od kilku lat mieszkają w Polsce, jedna osoba posiada kartę pobytu stałego oraz rezydenta długoterminowego, cztery kartę pobytu czasowego. Przedział wiekowy tej grupy zawierał się między 35. a 42. rokiem życia. Wywiad odbył się w siedzibie SIP w języku polskim.

¹ Niewielka liczba ankiet wypełnionych w języku rosyjskim może wynikać z kilku przyczyn: dość dobrej znajomości polskiego przez migrantów ze Wschodu bądź posługiwania się przez respondentów mieszanką polskiego i rosyjskiego (i wówczas ankietę wypełniał polską wersję ankiety), albo też z niechęci ankietatorów do prowadzenia wywiadów w tym języku (mimo że wszyscy deklarowali, iż uczyli się języka rosyjskiego; trudność w trakcie badania mogło sprawiać odczytanie cyrylicy).

Grupa 2. Grupa składająca się z dziesięciu osób z Wietnamu (siedmiu mężczyzn i trzech kobiet). Dla połowy z nich przyczyną przyjazdu do Polski była praca, dla dwóch nauka oraz małżeństwo, trzy osoby przyjechały do Polski jako dzieci towarzyszące rodzicom. Osiem osób ma wyższe wykształcenie, trzy średnie. Mężczyźni biorący udział w badaniu urodzili się w latach pięćdziesiątych – sześćdziesiątych, kobiety siedemdziesiątych – osiemdziesiątych. Dwie osoby miały polskie obywatelstwo, dwie kartę stałego pobytu, dwie kartę pobytu tymczasowego, status pozostałych badanych był niejasny. Niektóre osoby mieszkają w Polsce od wielu lat, najdłuższy pobyt w Polsce to 30 lat, najkrótszy pięć. Wywiad przeprowadzono w języku wietnamskim (z tłumaczem) w Stowarzyszeniu Wolnego Słowa – miejscu spotkań Wietnamczyków mieszkających w Warszawie².

Grupa 3. Grupa składająca się z pięciu studentów (trzech mężczyzn i dwóch kobiet) z Indii, Hong Kongu oraz Nigerii. Dla wszystkich celem przyjazdu do Polski była edukacja. Przedział wiekowy 26 – 35 lat. W Polsce przebywają od kilku miesięcy do 2,5 roku. Wywiad przeprowadzono w języku angielskim w siedzibie SIP.

Grupa 4. Grupa składająca się z trzech mężczyzn z Afryki: dwóch z Nigerii, jednego z Kamerunu. Dwóch mężczyzn przyjechało do Polski na studia, jeden otrzymał status uchodźcy. W Polsce mieszkają od dwóch do czterech lat. Wywiad w języku angielskim przeprowadzono w Home Africa Bar (miejsce spotkań Afrykanów w Warszawie).

3. INFORMACJE O URZĘDZIE I PROCEDURZE

Ewaluacja Wydziału Spraw Cudzoziemców MUW miała między innymi odpowiedzieć na pytania, jak jego interesanci docierają do informacji niezbędnych przy załatwianiu spraw, z jakich ich źródeł najczęściej korzystają i jak je oceniają.

3.1. Dostęp do informacji

Na pytanie „skąd dowiedział(a) się Pan(i), jakie dokumenty są wymagane przy składaniu wniosków?” większość badanych odpowiadała, że od urzęd-

² W tym miejscu chcielibyśmy podziękować Stowarzyszeniu Wolnego Słowa i Pani Ton Van Anh za pomoc w przeprowadzeniu wywiadu.

ników (40%). Część osób informację tę uzyskała od znajomych oraz członków rodziny, 24% respondentów listę wymaganych dokumentów poznało dzięki ulotkom i tablicom informacyjnym znajdującym się w budynku przy ul. Długiej 5, co piąty badany znalazł ją na stronie internetowej MUW, zaś niewielki odsetek (3%) informację o wymaganych dokumentach uzyskał od pełnomocnika lub organizacji pozarządowej (Tabela nr 1).

Tabela nr 1. Skąd dowiedział(a) się Pan(i), jakie dokumenty są wymagane przy składaniu wniosków?*

Odpowiedzi	Procent
Od pracownika urzędu	40%
Od znajomych/członków rodziny	29%
Z ulotki/tablicy ogłoszeń w urzędzie	24%
Ze strony internetowej MUW	20%
Od pełnomocnika	3%
Od organizacji pozarządowej	3%

* Badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź na pytanie.

3.1.1 Informacja w urzędzie

W Wydziale Spraw Cudzoziemców MUW przy ul. Długiej niedawno zorganizowano punkt informacyjny (tzw. ambonę) oraz pokój informacyjny, w którym o pomoc i informacje można zwrócić się do urzędników. Ponad trzy czwarte badanych po potrzebne informacje zgłaszała się do pracowników urzędu w pokoju informacyjnym, a niecałe dwie trzecie do punktu informacyjnego (Tabela nr 2). Co ciekawe, wśród osób, z którymi przeprowadzono wywiady grupowe, jedynie respondenci z Ukrainy oraz Rosji zdawali sobie sprawę, że w urzędzie funkcjonuje jeszcze jeden punkt informacyjny – prowadzony przez organizację pozarządową. Od kwietnia 2009 roku „na ambonie” pomocy udzielają pracownicy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej w ramach projektu realizowanego wspólnie z WSC MUW³, wcześniej robili to pracownicy urzędu.

³ Jest to projekt „Centrum Informacyjne dla Cudzoziemców” realizowany przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej oraz Mazowiecki Urząd Wojewódzki i Fundację Polskie Forum Migracyjne ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i budżetu państwa.

W budynku Wydziału Spraw Cudzoziemców dostępne są ulotki, a na ścianach znajdują się tablice z informacjami na temat procedury legalizacji pobytu w Polsce. Około 60% respondentów w czyta je, aby dowiedzieć się, jak wygląda procedura i czego wymaga urząd.

Tabela nr 2. Czy korzystał(a) Pan(i) z następujących źródeł informacji?

	Tak, korzystałem(am)	Wiem o takiej możliwości, ale nie korzystałem(am)	Nie słyszałem(am) o takiej możliwości
Informacje od urzędników w pokoju informacyjnym	78%	13%	9%
Tablice ogłoszeniowe i ulotki w siedzibie WSC MUW	61%	30%	9%
Kontakt telefoniczny	60%	29%	11%
Punkt informacyjny (tzw. ambona)	59%	24%	17%
Strona internetowa MUW	51%	29%	20%
Kontakt e-mailowy	11%	51%	38%
Biuletyn Informacji Publicznej	9%	19%	72%

3.1.2 Strona internetowa

Na stronie internetowej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego można znaleźć dane na temat Wydziału Spraw Cudzoziemców⁴ oraz informacje dla interesantów dotyczące legalizacji pobytu. Ze strony można ściągać formularze wniosków bądź skorzystać z komputerowego narzędzia wypełniania wniosków. Co piąty badany (20%) nie słyszał o tym, że WSC MUW ma swoją stronę internetową, jednak połowa z ankietowanych z niej skorzystała (51%).

Cudzoziemcy z Europy Wschodniej biorący udział w badaniu jakościowym oraz studenci z Afryki i z Azji czerpią wiedzę na temat procesu legalizacji z różnych stron internetowych zawierających informacje dla cudzoziemców, co wynika przede wszystkim z charakteru ich pobytu w Polsce (nauka i praca) oraz jest możliwe dzięki dobrej znajomości języka polskiego (szczególnie wśród uczestników pierwszej grupy). Osoby korzystające z interneto-

⁴ Adres strony internetowej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Wydział Spraw Cudzoziemców: http://www.mazowieckie.pl/wydzialy/aktualnosci_sprawy_cudzoziemcow.html

wego źródła informacji podkreślały, że strona WSC MUW jest niekompletna i trudno znaleźć na niej potrzebne dane.

Cudzoziemcy z Azji, przeciwnie, nie korzystają z tego medium, ponieważ najczęściej nie znają polskiego i nie mają dostępu do internetu.

3.1.3 Inni cudzoziemcy jako źródło informacji

Jak wykazały badania fokusowe, bardzo ważnym źródłem informacji są inni cudzoziemcy, którzy mają dłuższy staż pobytu w Polsce, i tym samym wypracowali efektywne „strategie” załatwiania spraw w WSC MUW. Szczególnie użyteczne są informacje praktyczne, np. o wymaganych załącznikach, o kolejności załatwiania swojej sprawy (łącznie z tym, do jakich po kolei pokojów należy się kierować), którzy urzędnicy są przyjaźnie nastawieni, a których należy unikać.

Osoba, która przeszła to piekło, wyjaśnia reszcie, jak to wygląda; dokładnie jak ten inspektor [mężczyzna z Ukrainy].

Tej nieformalnej informacji, co oni chcą w tym konkretnym roku, to tylko od przyjaciół się można dowiedzieć [kobieta z Ukrainy].

To tak samo jak z konstytucją. Niby wszystko jest wyszczególnione, ale diabeł zawsze tkwi w szczegółach i tych szczegółów już nie ma na tej stronie [mężczyzna z Ukrainy].

3.1.4. Kontakt telefoniczny oraz e-mailowy w celu uzyskania informacji

Zdecydowanie najmniejszą popularnością wśród wymienionych możliwości zdobycia potrzebnych informacji od WSC MUW cieszy się kontakt za pomocą poczty elektronicznej oraz internetowej Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). Jedynie co dziesiąty badany próbował uzyskać informacje za ich pomocą. Co ciekawe, duży odsetek badanych (38%) nie wie, że może kontaktować się z urzędem za pomocą poczty elektronicznej. Wśród uczestników badania jakościowego o takiej możliwości wiedzieli jedynie Ukraińcy i Rosjanie.

3.1.5 Inne źródła informacji

Cudzoziemcy biorący udział w badaniu czerpią również wiedzę dotyczącą procedur legalizacji pobytu w Polsce od Polaków, pełniących niekiedy funkcję ich pełnomocników. Również uczelnie wyższe, na których studiuje coraz więcej obcokrajowców, rozwijają komórki współpracy z zagranicą, które pomagają im w tym zakresie.

3.2. Ocena dostępu do informacji

3.2.1 Informacja w WSC MUW

Badani cudzoziemcy za najlepsze źródło informacji o wymaganych dokumentach oraz procedurach uznali tablice ogłoszeniowe wiszące na ścianach w siedzibie WSC MUW oraz ulotki informacyjne. Zdecydowana większość pozytywnie ocenia również funkcjonowanie punktu informacyjnego w budynku urzędu (81%) oraz pokoju informacyjnego (73%) (por. Tabela nr 3).

Pomimo iż respondenci zgodnie docenili uruchomienie punktu informacyjnego w WSC MUW, to mieli zastrzeżenia co do wiedzy osób w nim pracujących. Kilkoro z nich otrzymało bowiem błędną informację. Próby informowania innych urzędników o tej sytuacji w opinii badanych nie przyniosły pozytywnych rezultatów. Uważają, iż inni urzędnicy nie traktują takich skarg poważnie, składając je na karb nieporozumień wynikających z niezrozumienia przez cudzoziemców przepisów bądź z ich nieznamości języka polskiego.

Informacje stamtąd często nie zgadzają się z tym, jak jest w rzeczywistości, z tymi dokumentami, których się wymaga. Zdarzało się to nie raz. To są niepotrzebne problemy [kobieta z Ukrainy].

Osoby nieznające języka polskiego doceniły fakt, iż niektóre z osób pracujących w okienku znają język angielski. Niestety nie zawsze:

I think I've been there for like two or three times and every time I find a girl who can't speak English and then I have to wait because she says she will get someone, who can speak English and help; but finally when she can get someone but I have to wait for like twenty or thirty minutes and she would come [kobieta z Chin]⁵.

3.2.2. Internet

Nieco gorzej w rankingu wypada strona internetowa MUW. Pozytywnie oceniła ją 67% ankietowanych. Największym minusem strony jest brak pełnej wersji w języku angielskim, rosyjskim czy wietnamskim. Według cudzoziem-

⁵ Myślę, że byłam tam jakieś dwa, trzy razy i za każdym razem spotykam dziewczynę, która nie umie mówić po angielsku, i muszę czekać, bo ona mówi, że zaraz przyprowadzi kogoś, kto mówi po angielsku i mi pomoże; ale w końcu jak ona kogoś znajdzie, to ja muszę czekać jakieś 20 czy 30 minut zanim ona przyjdzie.

ców biorących udział w badaniu na stronie znajdują się jedynie informacje podstawowe i w rezultacie nie jest ona kompletna, np. zawiera listę wymaganych dokumentów, brakuje jednakże wyjaśnień szczegółowych. Strona internetowa jest według nich jednostronna, wyszczególnia bowiem obowiązki cudzoziemców w postępowaniu administracyjnym, a nie uwzględnia ich praw.

Tabela nr 3. Jak ocenia Pan(i) następujące źródła informacji?*

	Pozytywnie	Negatywnie
Tablice ogłoszeniowe i ulotki w siedzibie WSC MUW	83%	17%
Punkt informacyjny (tzw. ambona)	81%	19%
Informacje od urzędników w pokoju informacyjnym	73%	27%
Strona internetowa MUW	67%	33%
Biuletyn Informacji Publicznej	64%	36%
Kontakt e-mailowy	61%	39%
Kontakt telefoniczny	58%	42%

* W danych uwzględniono jedynie odpowiedzi osób, które korzystały z powyższych źródeł informacji.

3.2.3 Kontakt telefoniczny oraz mailowy w celu uzyskania informacji

Innymi sposobami uzyskania informacji w WSC MUW są kontakt telefoniczny oraz e-mailowy. Mimo że niewielki odsetek obcokrajowców korzysta z poczty elektronicznej w celu komunikacji z urzędem, to ta forma kontaktu została oceniona raczej pozytywnie. Za dobre źródło informacji uważa je około dwóch trzecich ankietowanych (61%). Najgorzej interesanci postrzegają kontakt telefoniczny z urzędem. Z badania fokusowego wynika, iż uzyskanie informacji drogami telefoniczną i elektroniczną nie jest łatwe, trudno się bowiem dodzwonić do urzędu, a urzędnicy nie odpowiadają na e-maile.

Na stronie jest taka opcja, że można napisać do nich maila. Tam jest taki formularz, ale nigdy w życiu nie odpowiedzieli na żadne z moich zapytań [mężczyzna z Ukrainy].

Do urzędu się nie da dodzwonić, a jak się dodzwonisz, to się zdenerwujesz, bo mówią: „popatrz na stronę taką a taką” [kobieta z Ukrainy].

Ocena źródeł informacji zależała od wykształcenia i od wieku badanych. Zarówno grupa wyżej wykształconych, jak i ludzi młodszych częściej korzysta z internetowych źródeł (e-mail, strona internetowa) oraz możliwości telefonicznego umawiania się na spotkania niż osoby starsze i gorzej wykształcone.

3.3. Pomoc przy załatwianiu spraw urzędowych, wypełnianiu wniosków

Zdecydowana większość osób biorących udział w badaniu ilościowym sprawy związane z legalizacją pobytu załatwia osobiście i samodzielnie (76%). Niewielka liczba osób ankietowanych przychodzi do WSC MUW z tłumaczem lub sprawy w jej imieniu załatwia pełnomocnik. Niektórzy ankietowani w kontaktach z urzędem korzystają z pomocy członka rodziny (najczęściej męża lub żony) lub kogoś znajomego (por. Tabela nr 4). Większość respondentów w załatwianiu spraw urzędowych, szczególnie na początku pobytu w Polsce, uzyskała wsparcie polskich znajomych i rodziny.

Cudzoziemcy wolą załatwianie spraw osobiście, a nie drogą pocztową, szczególnie w sytuacji, kiedy należy składać dokumenty w oryginale. Udanie się do urzędu umożliwi wyjaśnienie wielu wątpliwości „od ręki”, podczas gdy istnieje obawa, że list może zaginąć. *List zanim dojdzie, a jeszcze się może zgubić* [kobieta z Ukrainy].

Tabela nr 4. W jaki sposób załatwia Pan(i) sprawy w urzędzie?

Osobiście i samodzielnie	76%
Osobiście z pomocą tłumacza	9%
Za pośrednictwem pełnomocnika	9%
Z pomocą członka rodziny lub znajomego	6%

Podobnie wśród ankietowanych przedstawia się kwestia wypełniania wniosków – ponad połowa osób wypełnia wnioski samodzielnie (60%). Pomocy udzielają niektórym również znajomi – Polacy (18%), cudzoziemcy (7%), a także członkowie rodziny (głównie małżonkowie). Nielicznym obcokrajowcom pomagają pracownicy urzędu (4%). W celu usprawnienia procedury takimi sprawami powinien zajmować się według nich punkt informacyjny.

Formularz wniosku jest pozytywnie oceniany przez wypełniających go. Zdecydowana większość uważa, że zawarte w nim pytania są zrozumiałe (90%), układ przejrzysty (89%), a instrukcja wypełniania jasna (82%). Instrukcję wypełniania wniosku można również znaleźć na stronie internetowej WSC MUW, jednak jedynie w języku polskim.

Trudnym zadaniem dla cudzoziemców pozostaje wypełnianie wniosków, które pomimo tłumaczenia na języki obce, należy złożyć w języku polskim. Tak jest nawet w przypadku osób posługujących się w miarę sprawnie językiem polskim, szczególnie w przypadku ubiegania się o kartę pobytu po raz

pierwszy. W rezultacie w trakcie wypełniania wniosków korzystają z pomocy polskich znajomych bądź rodziny. Często zdarzają się przypadki wypełniania wniosków przez Polaków.

You need help. You can not do it on your own [mężczyzna z Nigerii]⁶.

Niektórzy respondenci negatywnie wyrażali się również o jakości tłumaczenia na język obcy:

...tłumaczenie na język rosyjski, innych nie czytałem, zawiera kilka błędów, które mogą wprowadzić w błąd, jeśli nie czyta się polskiej wersji [mężczyzna z Ukrainy].

Jeden z respondentów z Kamerunu na lekcjach z języka polskiego uczył się wypełniać formularze wniosków. Studentom zagranicznym pomagali pracownicy szkół, do których uczęszczali. Rzadko samodzielnie wypełniają wnioski Wietnamczycy, zazwyczaj korzystający z usług płatnych pośredników.

4. FORMALNOŚCI W URZĘDZIE

4.1. Częstotliwość wizyt w urzędzie oraz ocena czasu trwania procedury

Badani dość często przychodzą do WSC MUW załatwiać sprawy związane z legalizacją pobytu w Polsce. Połowa z nich co najmniej raz w miesiącu, zaś blisko jedna trzecia kilka razy w roku (por. Tabela nr 5).

Tabela nr 5. Jak często przychodzi Pan(i) do urzędu?

Kilka razy w miesiącu	29%
Raz w miesiącu	22%
Kilka razy w roku	31%
Raz w roku	9%
Rzadziej	9%

Wszyscy respondenci narzekali na długotrwałość procedury i konieczność odbycia kilkakrotnych wizyt w urzędzie, szczególnie w celu uzupełnienia brakujących dokumentów. Cudzoziemcy narzekają również na długi okres oczekiwania na kartę już po wydaniu pozytywnej decyzji.

⁶ Potrzebujesz pomocy. Nie jesteś w stanie zrobić tego samodzielnie.

Nagminne przekraczanie przez urzędników okresu 45 dni na wydanie decyzji skutkuje kilkumiesięczną czy nawet półroczną przewlekłością procedury. W związku z tym karty wydawane są z opóźnieniem (ale często ze starą datą), co powoduje, że już kilka miesięcy później trzeba rozpoczynać wszystko od nowa.

W rezultacie bywa że pobyt cudzoziemców w Polsce staje się nielegalny, ponieważ poprzednia karta straciła ważność, a procedura przedłużania jej była nadal w toku (*Z winy urzędu osoba ma pobyt nielegalny [mężczyzna z Ukrainy]*). W takiej sytuacji najczęściej obcokrajowcy otrzymują wizę zastępczą, ważną jedynie na terenie Polski i uniemożliwiającą swobodne podróżowanie za granicę. Co, jak się skarżą, stawia ich czasem wobec konieczności zrezygnowania z urlopu bądź wyjazdu służbowego.

Inną przyczyną przedłużającej się procedury (np. w formie wymagania uzupełniania brakujących dokumentów) jest według cudzoziemców obawa urzędników przed braniem odpowiedzialności za wydanie decyzji.

Wydaje mi się, że dla nich lepiej jest powiedzieć nie, niż powiedzieć tak, i potem być oskarżonym, że komuś pozwoliłeś zostać w Polsce. Myślę, że oni mają dużo niepisanych reguł, jak mają sprawdzać ludzi, instrukcje wewnętrzne, do których my nie mamy dostępu [kobieta z Ukrainy].

4.2. Pełnomocnicy

Obcokrajowiec, który ubiega się w WSC MUW o legalizację pobytu, może być reprezentowany przez pełnomocnika, którym może być na przykład ktoś z jego znajomych lub członków rodziny, ale także osoba lub firma, która ich reprezentuje i pomaga załatwić sprawy w urzędzie za opłatą.

O istnieniu instytucji pełnomocnika wie prawie 73% badanych, ale tylko 13% płaciło pełnomocnikom za usługi. W praktyce jednak, jak pokazały badania jakościowe, niewielu cudzoziemców orientuje się, na czym polega instytucja pełnomocnika.

Ponad połowa badanych (79%), którzy wypowiedzieli się na temat instytucji pełnomocnika, uważa ją za przydatną. Podkreślali oni, że zatrudnienie pełnomocnika jest dobrym rozwiązaniem, gdy ktoś pracuje i nie ma czasu na załatwianie spraw w urzędzie lub nie zna języka. Ponadto osoby pełniące funkcję pełnomocników znają obowiązujące procedury. Negatywne doświadczenia z pełnomocnikami miało 21% osób. Główne zarzuty, odnotowane w badaniach fokusowych, to wysokie koszty usług, niekompetencja pełnomocników oraz zawiedzione zaufanie, z którego powodu wielu respon-

dentów decyduje się polegać na sobie i załatwia sprawę osobiście. Obawiają się wprowadzenia ich w błąd – i wynikających stąd dla nich czasem nawet dramatycznych skutków, bez wzięcia za to najmniejszej odpowiedzialności. Wielu cudzoziemców twierdziło, iż dużym minusem była konieczność wyznaczenia pełnomocnika już w pierwszym dniu składania wniosku, a nie w trakcie trwania procedury, co nie odpowiada rzeczywistości⁷.

Osobom, które nie korzystają z usług płatnych pełnomocników, przeszkadza fakt, że pełnomocnicy załatwiają sprawy za kilka osób, co wydłuża czas ich oczekiwania.

Żaden z respondentów badania jakościowego pochodzący z Rosji czy Ukrainy nie korzystał z pomocy płatnego pośrednictwa. Wiedzieli jednak, że ogłoszenia takich firm znajdują się przy wejściu do budynku WSC MUW (w formie ulotek informacyjnych). Zarówno oni, jak i studenci biorący udział w badaniu korzystali jedynie z bezpłatnej pomocy pośredników – członków rodziny bądź znajomych Polaków.

Z usług płatnych pośredników – Polaków lub Wietnamczyków (firm oraz osób indywidualnych) – korzystają natomiast bardzo często cudzoziemcy z Wietnamu. Przyczyn takiego zjawiska jest kilka: nieznaną języka, nieznaną przepisów oraz brak czasu (prowadzą często własne firmy). Wielu z nich nawet nie próbuje samodzielnie załatwić formalności, twierdząc, iż są one zbyt skomplikowane. Pośrednicy często wykorzystują fakt, iż osoby z tej grupy po prostu nie wiedzą, gdzie zwrócić się o pomoc.

W przypadku pośrednictwa funkcjonującego wśród grupy wietnamskiej, koszty legalizacji wahają się: od 1000 do 3000 zł lub 7000 dolarów. Niektórzy z nich płacą pośrednikom stałe opłaty miesięczne (np. 800–1200 zł) za przedłużenie karty, co przypomina uiszczanie „haraczu”. Proceder ten świadczy również o niedostatku wiedzy na temat obowiązujących przepisów.

Pewnie nasuwa się też pytanie, dlaczego jest takie zjawisko, prawda? Ponieważ Wietnamczyk, Wietnamczycy chwytają się każdej pomocy, jak słyszą, że ktoś tam jest w stanie, tak, że komuś pomaga, to po to, żeby nie zostać schwytany, deportowany do Wietnamu, płacą każdą cenę, mimo że są zadłużeni tutaj i w Wietnamie. I też jest to, że nie znają prawa, więc po prostu polegają na tym, co wszystkich, kto niby się zna. I po prostu inni Polacy i Wietnamczycy wykorzystują to [kobieta z Wietnamu].

⁷ Pełnomocnika można bowiem wyznaczyć na dowolnym etapie trwania procedury. W każdej chwili można także odwołać pełnomocnictwo lub zmienić pełnomocnika (odwołując pełnomocnictwo jednej osobie i wyznaczając na to miejsce kogoś innego).

Mało kto potrafi samodzielnie sięgnąć po informacje i sam załatwić sprawę. Nawet jeśli sami bylibyśmy w stanie, to i tak nie mamy czasu. Bo trzeba zarabiać na życie i łatwiej jest płacić jakiemuś biurowi niż samodzielnie robić coś, co jest trudne i nieznane [kobieta z Wietnamu].

4.3. Skargi i odwołania

Cudzoziemcom przysługuje prawo składania skarg dotyczących działalności WSC MUW, niewłaściwej pracy i zachowania urzędników lub przewlekłego załatwiania spraw. Mogą oni również odwoływać się od wydanych przez urzędników decyzji. Żaden z respondentów biorących udział w badaniu jakościowym pochodzących spoza granicy wschodniej, nigdy jednak nie złożył skargi, co najwyżej odwołanie od otrzymanej decyzji negatywnej lub od zbyt krótkiego okresu ich ważności (np. pół roku, zamiast dwóch lat). Skargę złożył jeden z respondentów studiujących w Polsce w związku z niewłaściwym zachowaniem urzędnika prowadzącego jego sprawę i odwlekaniem terminu wydania decyzji.

Brak składania skarg czy odwołań cudzoziemcy tłumaczą brakiem jakiegokolwiek informacji w kwestii, do kogo mieliby się z nimi zwrócić. Inną przyczyną jest obawa, że złożenie skargi może pogorszyć ich sytuację jako petenta zależącego od decyzji danego urzędnika.

Whom to approach, whom to approach. Because there is every possibility of it getting backfired, because everyone is depending upon the documents... We might get rejected or they will create some problem, so we are aware of that [mężczyzna z Indii]⁸.

I wasn't afraid, but I didn't know how to go about it, didn't know who to go to [kobieta z Nigerii]⁹.

Cudzoziemcy, którzy brali udział w badaniach ankietowych, w większości nigdy nie składali odwołań od decyzji urzędników (85%). Dwie trzecie badanych nie wiedziało o takiej możliwości (66%).

Tabela nr 6. Składanie odwołań od decyzji wydawanych w urzędzie

	Tak	Nie
1. Czy wie Pan(i), jak złożyć odwołanie od decyzji w urzędzie?	34%	66%
2. Czy składał(a) Pan(i) kiedykolwiek odwołanie od decyzji?	15%	85%

⁸ Do kogo się zwrócić. Do kogo się zwrócić...ponieważ jest ryzyko, że to się obróci przeciwko nam, ponieważ sytuacja każdego zależy od dokumentów, mogą one zostać odrzucone, albo możemy mieć inne problemy i jesteśmy tego świadomi.

⁹ Nie bałem się, ale nie wiedziałem, jak to zrobić, nie wiedziałem, do kogo się udać.

5. OCENA PRACY URZĘDNIKÓW

5.1. Stosunek urzędników do petentów

Cudzoziemcy biorący udział w badaniu zasadniczo pozytywnie oceniali pracę urzędników pracujących w Wydziale Spraw Cudzoziemców. Zdecydowana większość z nich uważa ich za uprzejmych (88%) i pomocnych (76%), o wysokiej kulturze osobistej (por. Tabela nr 6). Jednak, jak podkreślali, wszystko *Zależy od człowieka...* [mężczyzna z Ukrainy].

Cudzoziemcy zwracali jednakże uwagę na przypadki lekceważącego stosunku niektórych urzędników, podkreślając, iż nie odnosi się to do wszystkich. Ich stosunek określają niekiedy jako: robienie łaski, traktowanie cudzoziemców jak kombinatorów i przestępców.

Był jeden taki dużo młodszy inspektor ode mnie... Powiedziałam, że nie będzie się do mnie tak odzywał i koniec. Nie przez pan/pani, tylko siadaj, chodź, idź! [kobieta z Ukrainy].

Cudzoziemcy dostrzegali również różnice w podejściu do osób o statusie rezydenta bądź z krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Ja zauważyłem subtelne różnice, kiedy już dostałem tego rezydenta. Ci sami ludzie inaczej ze mną rozmawiają [mężczyzna z Ukrainy].

W opinii badanych negatywny stosunek do cudzoziemców nie zawsze wynika z uprzedzeń wobec cudzoziemców. Sytuacja ta jest związana według nich ze złą organizacją urzędu (zbyt mało personelu obłożonego zbyt dużą liczbą obowiązków).

Tabela nr 7. Stosunek urzędników do cudzoziemców

Czy oceniliby(aby) Pan(i) pracowników urzędu jako...	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie
Uprzejmych?	31,0%	56,6%	11,0%	1,4%
Pomocnych, chętnych do odpowiedzi na każde pytanie?	28,8%	47,6%	20,5%	3,1%
Kompetentnych, posiadających odpowiednią wiedzę?	24,6%	41,4%	26,7%	7,4%

5.2. Ocena kompetencji urzędników pracujących w Wydziale Spraw Cudzoziemców

Nieco gorzej postrzegana była kompetencja i wiedza pracowników WSC – dwie trzecie ankietowanych oceniloby osoby przyjmujące w urzędzie jako

kompetentne i mające odpowiednią wiedzę. Dużo miejsca tej kwestii poświęcili uczestnicy badań fokusowych. Twierdzili, iż często, w związku niekompetencją niektórych urzędników, sami muszą zapoznawać się z obowiązującymi przepisami i niekiedy załączać odpowiednie akty prawne do dokumentacji:

Na przykład jednostki PAN zatrudniają pracowników naukowych bez zezwolenia. Oni o tym nic nie wiedzą. Ja muszę wygrzebać to, wydrukować tę ustawę i przynieść [mężczyzna z Ukrainy].

W przypadku dziennikarza też nie jest potrzebne zezwolenie. A oni chcą, żeby im wydrukować rozporządzenie ministra [mężczyzna z Ukrainy].

I to jest tak, że są przepisy i nie ma przepisów, i ci ludzie ubiegają się o swoje prawa, to zależy od łaski. Traktują nas jak, nie wiem, tych, którzy popełniają przestępstwo [kobieta z Wietnamu].

Wszyscy mieli zastrzeżenia co do braku znajomości języków obcych przez urzędników, co niekiedy całkowicie uniemożliwiało komunikację (więcej na ten temat patrz niżej).

Przyczynę takiej sytuacji cudzoziemcy widzą między innymi w rotacji pracowników, która wynika z niskich pensji w urzędzie (nie jest to więc atrakcyjne miejsce pracy dla osób z wyższym wykształceniem i znajomością języków).

Cudzoziemcy dużo mówili o dowolności w podejmowanych rozstrzygnięciach oraz w interpretacji prawa i procedur przez urzędników, co wynika ze zbyt małej precyzji sformułowań przepisów, a prowadzi do wydawania różnych decyzji odnośnie do spraw tych samych grup cudzoziemców. Respondenci zgłaszali również sytuacje, kiedy wymagano od nich donoszenia tych samych dokumentów bądź kilkakrotnego ich poprawiania.

Random decision, ...there is no logic in what they decide, like luck... [mężczyzna z Indii]¹⁰.

5.3. Poczucie bezpieczeństwa, prywatności oraz komfortu przy załatwianiu spraw w urzędzie

Najwięcej kontrowersji budzą w opinii badanych pytania zadawane małżeństwom mieszanym i przesłuchania obydwojga małżonków. Pytania o kolor skarpetek, w której szafce znajduje się herbata bądź kawa, to według cudzoziemców ingerencja w prywatność. Badani studenci zagraniczni mieli też wątpliwości co do konieczności sprawdzania ich dokumentów przy wydawaniu numerków w urzędzie.

¹⁰ Przypadkowe decyzje...Nie ma logiki w ich decyzjach, raczej szczęście....

Dla większości cudzoziemców, nawet dla przebywających od dłuższego czasu w Polsce i znających język polski, wizyta w WSC jest przeżyciem stresującym. Cykliczne przechodzenie przez całą procedurę wywołuje u nich poczucie niepewności i tymczasowości.

Najgorsza jest atmosfera. Nie przychodzisz tam jako równoprawny człowiek, ale jesteś komuś coś winien. Czujesz się niepewnie. Idziesz się tam tłumaczyć [mężczyzna z Ukrainy].

6. GŁÓWNE PROBLEMY CUDZOZIEMCÓW W URZĘDZIE

W trakcie badań cudzoziemcy mieli okazję przedstawić swoją opinię na temat, co jest największym problemem w funkcjonowaniu WSC i co najbardziej utrudnia załatwianie spraw.

Tabela nr 8. Co według Pana(i) stanowi największe utrudnienie w załatwianiu spraw w urzędzie?

Długi czas oczekiwania w kolejce	61%
Brak informacji dotyczących procedury składania wniosków i wymaganych dokumentów	13%
Bariera językowa	10%
Nic, nie ma żadnych problemów	6%
Nieprzyjemni pracownicy urzędu	3%
Inne	3%
Długi czas oczekiwania na decyzję	2%
Wymaga się zbyt wielu dokumentów	1%
Zbyt rozbudowana biurokracja	1%

6.1 Długi czas oczekiwania w kolejce

Zdecydowanie największym problemem, z którym interesanci stykają się w WSC, jest długi czas oczekiwania w kolejkach – średni czas czekania w kolejce dla 40% respondentów wynosi ponad trzy godziny, jedynie 11% badanych spędza w urzędzie krócej niż godzinę. Według 61% respondentów stanowi to największe utrudnienie (por. Tabela nr 8).

Tabela nr 9. Jak długo średnio zajmuje Panu(i) oczekiwanie na swoją kolej w urzędzie?

0–30 min	3%
30 min – 1 godz.	8%
1–2 godz.	22%
2–3 godz.	27%
więcej niż 3 godz.	40%

6.2 Brak jasnych i jednoznacznych informacji dotyczących procedury składania wniosków i wymaganych dokumentów

Cudzoziemcy skarżą się również na brak jasnych i dokładnych informacji na temat procedury składania wniosków oraz listy wymaganych dokumentów. Zdarzają się sytuacje, w których dwaj urzędnicy w tej samej sprawie żądają przedstawienia różnych dokumentów.

They might ask you to bring this, and don't ask to bring that. Another may ask you to bring this and don't bring that. Everything is different [mężczyzna z Nigerii]¹¹.

Osoby ubiegające się o legalizację pobytu w Polsce muszą kilkakrotnie donosić dokumenty, o których „przypominają” sobie urzędnicy. Celem wizyty w urzędzie w dniu badania dla jednej czwartej respondentów było właśnie uzupełnienie brakujących dokumentów.

Szczególnym problemem wydają się być kwestie wynajmu mieszkań i wymaganie, aby przyprowadzić właścicieli mieszkania bądź przedstawić notarialny akt własności.

Właściciel może się przestraszyć i nie chce już wynajmować tego lokalu [mężczyzna z Ukrainy].

6.3 Bariera językowa

Co dziesiąty respondent zauważa problem nieznamości języka wśród urzędników. Wyraźna w tej kwestii jest różnica między badanymi, którzy wypełniali ankietę w języku polskim, a wypełniającymi ją w języku obcym: bariera językowa jest głównym utrudnieniem przy załatwianiu spraw w WSC dla co trzeciego badanego wypełniającego ankietę w języku angielskim. We-

¹¹ Jeden może poprosić o przyniesienie jednego dokumentu, ale drugiego nie. Drugi może powiedzieć odwrotnie. Za każdym razem jest inaczej.

dług badanych wielu urzędników nie zna języków obcych bądź niechętnie ich używa¹².

Jedyne, na co w opinii cudzoziemców mogą oni liczyć, to otrzymanie ulotki informacyjnej w ich języku ojczystym. Wiele osób musi przychodzić do WSC z tłumaczem.

Widziałam, jak inspektorzy rozmawiali po angielsku, ale po rosyjsku czy ukraińsku nigdy [kobieta z Ukrainy].

I have a very interesting experiences: after I got the number and I called them, I asked if it's the right department for making 'that-that-that' and the girl, I think she didn't feel good, or not confident speaking English, she just told me: 'that's the wrong number' [kobieta z Chin]¹³.

6.4 Długi czas oczekiwania na decyzję i inne problemy

Niektórzy respondenci narzekali również na długi czas oczekiwania na decyzję dotyczącą legalizacji pobytu oraz wydawanie kart na zaledwie 12 miesięcy. Szczególnie w badaniach fokusowych badani wiele miejsca poświęcali kwestii przewlekłości procedury legalizacji, która zamiast 45 dni, zabiera niekiedy pół roku.

Inne problemy to według badanych: negatywny stosunek urzędników i brak doświadczenia w pracy z klientem – obcokrajowcem. Inni wymieniali nadmiernie rozbudowaną biurokrację. Niektórzy wskazywali na organizację budynku i konieczność stania w kolejce na mrozie. Ci z niepełnoletnimi dziećmi narzekali na niejasne zasady odnośnie do statusu tych ostatnich (brak informacji o wymaganych dokumentach).

A ja powiem o ważnej sprawie. Była taka rodzina tutaj. Profesor habilitowany. Rodzina doktorów i on, i ona. Dziecko mają 18 lat, wietnamskiego nie zna. Raz była w Wietnamie, bo to brudny kraj. Dla niej dom jest tutaj. Dostali odmowę. Pomagałem im pisać odwołanie do MSWiA. I córka znów ma kłopoty. Nie dostał karty [mężczyzna z Wietnamu].

To, jakie badani zgłaszają problemy, zależy między innymi od ich pochodzenia i wykształcenia. Dla Białorusinów i Rosjan większy problem niż dla

¹² Przytoczyć można zaobserwowaną podczas badania sytuację: pan z Tunezji stara się uzyskać informacje w punkcie informacyjnym, próbując bezskutecznie ułożyć pytanie w języku polskim. W końcu pyta pracownika urzędu „Do you speak English?“, na co pada odpowiedź: „Yes, ale niech pan ćwiczy polski“.

¹³ Ja miałam bardzo interesującą przygodę: po tym, jak wybrałam numer i dodzwoniłam się tam, zapytałam, czy jest to właściwy departament „do tego i tego“, i ta dziewczyna, myślę, że ona nie czuła się pewnie, mówiąc po angielsku, odpowiedziała: to pomyłka.

Nigeryjczyków i Wietnamczyków stanowią kolejki, tym drugim z kolei więcej kłopotów sprawia bariera językowa. Badani ze średnim wykształceniem, częściej niż ci z wyższym jako główny zarzut wobec działalności urzędu podawali brak informacji.

7. OCENA ZMIAN W PRACY URZĘDU

W ostatnich latach w Wydziale Spraw Cudzoziemców wprowadzono szereg zmian, które miały na celu usprawnienie obsługi petentów. Otwarte zostały między innymi punkty, w których ubiegający się o legalizację pobytu cudzoziemcy mogą składać wnioski. Pięć takich punktów powstało w innych miastach województwa mazowieckiego – Ciechanowie, Płocku, Radomiu, Siedlcach i Ostrołęce, a także dwa punkty na terenie Warszawy – wnioski, poza siedzibą Wydziału Spraw Cudzoziemców przy ul. Długiej, można również składać w Sekretariacie MUW przy pl. Bankowym oraz w Ogólnomiejskim Punkcie Obsługi Mieszkańców m.st. Warszawy na stacji Metra Centrum.

Mimo że WSC stara się wprowadzać różne udogodnienia, których celem jest skrócenie czasu oczekiwania w kolejkach oraz polepszenie warunków przyjmowania interesantów, to sami zainteresowani często nie zdają sobie sprawy z wielu możliwości. Ponad jedna trzecia respondentów (36%) nigdy nie słyszała o tym, że wnioski można składać w Sekretariacie przy pl. Bankowym, a dwie piąte nie wie o punkcie składania wniosków na stacji Metra Centrum (por. Tabela nr 9).

Tabela nr 10. Czy słyszał(a) Pan(i) o poniższych możliwościach składania wniosków?

	Tak	Nie
W Sekretariacie urzędu przy pl. Bankowym	64%	36%
W Ogólnomiejskim Punkcie Obsługi Mieszkańców m.st. Warszawy na stacji Metra Centrum	60%	40%

Wniosek w Punkcie Obsługi na stacji Metra składało 22% respondentów, z których zdecydowana większość (82%) oceniała tę możliwość pozytywnie. Podobnie przedstawia się sytuacja składania wniosków przy pl. Bankowym – 22% badanych osób korzystało z tej możliwości, z których ponad połowa (57%) uważa tę alternatywę za dobrą. Z drugiej strony część respondentów twierdzi, że zbyt długo trwa proces przesyłania dokumentów z punktów składania wniosków do WSC przy ul. Długiej.

Od 2008 roku interesanci mogą telefonicznie umówić się na składanie wniosku – na określony dzień i godzinę. Wie o tym trzy czwarte badanych, a 35% skorzystało kiedyś z takiej możliwości. Większość osób, które umówiły się przez telefon z urzędnikami na spotkanie, uważa, że usprawniło to proces załatwiania spraw w WSC. Pojawiły się jednak też opinie, że urzędnicy zapominają o umówionych terminach bądź nie są do spotkania przygotowani.

Na stronie internetowej Wydziału Spraw Cudzoziemców znajduje się narzędzie do elektronicznego wypełniania wniosków. Wypełniony elektronicznie wniosek należy wydrukować, a następnie złożyć na tych samych zasadach, co wypełniony ręcznie. Większość badanych osób nie wie o takiej możliwości (65%), a wśród tych, którzy o niej słyszeli opcja ta raczej nie cieszy się popularnością – korzystało z niej jedynie 5% badanych (por. Tabela nr 10).

Tabela nr 11. Czy słyszał Pan(i) o poniższych możliwościach?

	Tak	Nie
Możliwość telefonicznego umawiania się na składanie wniosków	75%	25%
Możliwość wypełniania wniosków w internecie	35%	65%

Inną zmianą wprowadzoną w ostatnich latach w WSC jest system wydawania numerków interesantom. Obecnie przy wejściu do budynku czyni to pracownik urzędu. Wcześniej petenci sami je pobierali. Właściwie wszyscy respondenci oceniają powyższą zmianę pozytywnie i najczęściej o niej wspominają (92%). Nowy system ukrócił bowiem, jak mówią badani, sprzedaż numerków przez „mafię numerkową”, zakończył też wcześniejsze „wyścigi o szczęśliwy numerki” oraz przepychanki w kolejce, ukrócił również pobieranie od kilku do kilkudziesięciu numerków przez jedną osobę. Z drugiej strony, jak twierdzą na przykład zagraniczni studenci, osoby wydające numerki, nie znając dostatecznie przepisów, nie kierują petentów do odpowiednich pokoi:

...To wprowadziło porządek. Przychodzi interesant, podchodzi do pana w recepcji i mówi: „Ja jestem w takiej sprawie”. On wydaje odpowiedni numerki, czyli nie ma ryzyka, że się pomylisz, jak myślisz sobie o innych sprawach, bardziej romantycznych [mężczyzna z Ukrainy].

...I come for picking up my document, so I have to tell them what I come for and they have to give me different ticket – but sometimes they just don't know...[kobieta z Chin]¹⁴.

¹⁴ Przychodzę odebrać dokumenty, więc mówię im dlaczego przyszedłam, i oni dają mi odpowiedni numerki. Ale czasami nie wiedzą, który...

Wprowadzone zmiany ograniczyły, jednak całkiem nie zlikwidowały problemu handlu numerkami.

Jeśli chodzi o kupowanie numerków, to zostało, tak jak było. Kilka osób bezdomnych stoi, nie mają wejścia do środka i jeśli komuś się bardzo śpieszy to podchodzi do tego bezdomnego daje mu 50 zł w łapę i już jest pierwszy w kolejce [mężczyzna z Ukrainy].

Oni się nie wpychają „na chama”, ale mogą tam stać i całą noc, legalnie trzymają kolejkę. Zawsze jest ktoś, kto jest zainteresowany kupieniem takiego numerka [mężczyzna z Ukrainy].

Dla wielu cudzoziemców utrudnieniem jest konieczność wczesnego wstawania, aby uzyskać numerkę pozwalający załatwić sprawę tego samego dnia. Niestety wielokrotnie oznacza to dla nich stracony cały dzień bądź konieczność przyjścia na ul. Długą 5 kolejny raz.

Ogólnie cudzoziemcy przebywający dłużej w Polsce oceniają obecny sposób funkcjonowania urzędu jako dużo lepszy w porównaniu z sytuacją sprzed kilku lat. Pozytywnie oceniają przede wszystkim uporządkowanie kolejek.

Negatywnie postrzegają natomiast odejście od systemu, w którym jeden urzędnik prowadził daną sprawę. Źle oceniane jest również zrezygnowanie z kontaktu telefonicznego z petentem. Obecnie cudzoziemcy dowiadują się o konieczności doniesienia dokumentów najczęściej po 45 dniach, kiedy powinni już otrzymać decyzję. Tymczasem muszą ponownie stawić się w urzędzie i uzupełnić wnioski. I sprawa przeciąga się w ten sposób o kilka miesięcy.

Wcześniej, jeżeli czegoś brakowało, był podany twój numer telefonu i pani inspektor mogła zadzwonić. Moją ostatnią sprawę w ciągu sześciu miesięcy prowadziły cztery osoby [mężczyzna z Ukrainy].

W przeciwieństwie do lat poprzednich, respondenci narzekali, że od początku 2009 roku nie otrzymują informacji, na jakim etapie postępowania jest ich sprawa. Według nich przepisy unijne dotyczące tej kwestii zostały wprowadzone jedynie połowicznie i w rezultacie jest gorzej niż wcześniej, kiedy kontakt z inspektorem był łatwiejszy.

Cudzoziemcy krytykują również fakt, iż obecnie można telefonicznie się dowiedzieć jedynie, jaka jest decyzja, urzędnicy nie informują zaś, z jakich powodów nastąpiła np. odmowa. Innymi słowy, i tak trzeba przyjść do urzędu.

A: *Tak naprawdę nie ma żadnej informacji, na jakim etapie jest sprawa, tak?*

I: *Nie ma. W trakcie nie [mężczyzna z Ukrainy].*

8. REKOMENDACJE

Na koniec ankiety oraz wywiadu wszyscy cudzoziemcy zostali poproszeni o przedstawienie swoich propozycji zmian w WSC. Część postulatów była bardzo ogólna, część ograniczała się wyłącznie do krytyki, bez podania konkretnych sugestii, sporo było jednak również istotnych wskazówek (Tabela nr 12).

Tabela nr 12. Co zmieniłby(aby) Pan(i) w funkcjonowaniu urzędu?

Należy skrócić kolejki	17%
Zatrudnić więcej pracowników	14%
Podnieść kompetencje urzędników – lepsza znajomość języków obcych i procedur	13%
Wprowadzić jasną informację na temat wymaganych dokumentów; usprawnić obieg informacji	10%
Przyspieszyć wydawanie decyzji; wydawać decyzje w terminie	9%
Komputeryzacja urzędu; poprawa strony internetowej WSC MUW	7%
Uprościć procedury i zmniejszyć biurokrację	6%
Stworzyć nowe punkty składania wniosków (w Warszawie i innych miastach)	5%
Wprowadzić możliwość umawiania się na konkretny termin	3%
Zmienić polskie prawo	3%
Zmienić budynek	2%
Wprowadzić specjalizację pokoi – osobna obsługa studentów, osób mówiących w językach obcych	2%
Powrócić do systemu, w którym jeden urzędnik prowadził daną sprawę	2%
Zmienić godziny przyjmowania interesantów	2%
Nic nie zmieniać	1%
Inne	4%

8.1 Krótsza procedura legalizacji

Większość proponowanych przez badanych interesantów zmian w funkcjonowaniu urzędu dotyczy skrócenia czasu oczekiwania na przyjęcie w urzędzie i decyzję. Część osób ograniczała się do postulatów skrócenia kolejek (17%) i wydawania decyzji w terminie (9%), jednak wielu badanych proponowało też prowadzące do tego nieco konkretniejsze rozwiązania, jak na przykład zwiększenie liczby pracowników do obsługi cudzoziemców (14%).

Według respondentów kolejki można byłoby zmniejszyć również poprzez utworzenie punktów przyjmowania wniosków w innych dzielnicach Warszawy oraz innych miastach w województwie mazowieckim (5%). Inna grupa postulatów związana była z obiegiem informacji w urzędzie. Kolejki mogłyby zmniejszyć również umawianie spotkań w urzędzie na konkretny termin i godzinę. Postuluje to 3% ankietowanych.

Innym pomysłem usprawnienia funkcjonowania urzędu było przeznaczenie niektórych pokoi do obsługi konkretnych grup interesantów, na przykład wyłącznie studentów, osób mówiących po angielsku lub rosyjsku.

8.2 Szczegółowa informacja na temat procedury legalizacji

Jedna dziesiąta interesantów postulowała usprawnienie obiegu informacji w urzędzie oraz wprowadzenie czytelnej informacji na temat procedur i wymaganych dokumentów. Cudzoziemcy narzekają na panujący w urzędzie chaos, odsyłanie z pokoju do pokoju oraz brak spójnych informacji. Sposobem na rozwiązanie tych problemów byłoby zwiększenie liczby punktów informacyjnych, stworzenie jasnych zasad i listy wymaganych dokumentów przetłumaczonej na kilka języków. Szczegółowo omawiane powinny być różnego rodzaju umowy wymagane jako załączniki (np. warunki umowy najmu) i okres ich ważności itd. Przed wejściem do urzędu należy umieścić tablicę z wzorami wniosków.

Ponadto urzędnicy powinni wymieniać się informacjami na temat dokumentów, które już mają, tak aby osoba ubiegająca się o legalizację pobytu nie musiała donosić kilkakrotnie tego samego dokumentu.

Putting the laws in their hand. Demanding for whatever they mind. I think they should have something like specific requirements. Everybody should be the same it the matters "bring this, bring that". Not: "Pawel bring 4 documents. Paul bring 20", if they have the same case. [mężczyzna z Nigerii]¹⁵.

Warto byłoby także rozpowszechniać wśród cudzoziemców ulotki w różnych językach. I to nie tylko w siedzibie WSC, ale także, np. na bazarach i w centrach handlowych czy w szkołach, w których uczą się cudzoziemcy.

¹⁵ Oni są prawem. Wymagają od nas wszystkiego, czego chcą. Myślę, że powinno być co takiego, jak specyficzne wymagania. Każdy powinien być traktowany tak samo w kwestii „przynies to, przynieś tamto”. A nie „Pawel przynieś 6 dokumentów. Paul przynieś 20 dokumentów”, jeśli mają taką samą sytuację.

8.3 Komunikacja z petentem

Do komunikowania się z cudzoziemcami powinno się wykorzystywać telefon, pocztę elektroniczną lub tradycyjną. Uniknięto by w ten sposób konieczności osobistego dowiadywania się w urzędzie o braki w dokumentacji. Kolejki oraz czas załatwiania każdej sprawy skróciłoby także umożliwienie wysyłania dokumentacji drogą e-mailową.

Informacja, na jakim etapie postępowania znajduje się dana sprawa, powinna również być dostępna na stronie internetowej. Każdy mógłby się zalogować, wpisując numer swojej sprawy oraz hasło, i w ten sposób monitorować sytuację.

8.4 Zwiększenie liczby personelu oraz podniesienie kompetencji

Według cudzoziemców usprawnieniu pracy WSC przyniosłoby zatrudnienie większej liczby personelu, a także przeprowadzenie specjalistycznych szkoleń międzykulturowych oraz w zakresie przepisów prawa. Tak twierdzi co dziesiąty badany (13%).

Wydział powinien również zatrudnić tłumaczy, aby usprawnić komunikację między cudzoziemcami a urzędnikami. Obecnie cudzoziemcy wydają duże sumy na tłumaczenie dokumentów.

8.5 Pełnomocnicy

Pełnomocnictwem powinny się na przykład bezpłatnie zajmować organizacje pozarządowe. Należy uruchomić również system kontroli firm zajmujących się profesjonalnie tego typu pośrednictwem.

8.6 Udoskonalenie strony internetowej

Według części badanych pracę znacznie usprawniłaby komputeryzacja WSC – internetowe składanie wniosków. Poza tym należy udoskonalić stronę internetową urzędu, umieszczając na niej więcej potrzebnych i praktycznych, regularnie aktualizowanych informacji, i zaopatrzyć ją w wersje w językach angielskim i rosyjskim, którymi najczęściej posługują się petenci przychodzący do urzędu. Zawartość strony powinna być konsultowana z samymi zainteresowanymi, tak aby zawierała zrozumiałe informacje i wskazówki. Powinna się na niej znajdować szczegółowa instrukcja w językach obcych

dotycząca wypełniania wniosków wraz ze wzorami poprawnie wypełnionych dokumentów.

8.7 Przystosowanie budynku

Niektórzy z badanych uważają, że budynek WSC przy ul. Długiej 5 jest za mały, a także iż należy zapewnić osobom czekającym lepsze warunki, by nie czekali zimą przed budynkiem urzędu. Niektórzy badani chcieliby zmiany godzin urzędowania WSC (2%).

8.8 Możliwość wnoszenia skarg oraz ewaluacji pracy urzędu

Badani cudzoziemcy postulowali, aby w WSC możliwe było składanie skarg bądź uwag odnośnie do jego funkcjonowania. Prawo to już im przysługuje¹⁶, jednak wysunięcie tego postulatu świadczy o małej świadomości praw przez migrantów.

9. PODSUMOWANIE

Badanie ujawniło różnice w ocenie pracy urzędu oraz samej procedury pomiędzy badanymi grupami cudzoziemców. Z pewnością jest ona łatwiejsza do przejścia dla cudzoziemców z wyższym wykształceniem oraz mówiących po polsku i pochodzących z krajów europejskich. Zarazem mają oni lepszy dostęp do internetu. Na drugim biegunie wydają się być obcokrajowcy z Azji, najczęściej nieznający języka polskiego, korzystający z pomocy pośredników.

Największy problem w WSC stanowi długi czas oczekiwania w kolejkach, zbyt długa procedura wydawania decyzji czy przekraczanie terminów wydawania dokumentów. Wielokrotne przychodzenie do urzędu, spędzanie tam kilku godzin są dla cudzoziemców frustrujące, a także wprowadzają uczucie niestabilności. Obcokrajowcy narzekają na niejasne informacje odnośnie do procedury legalizacji oraz nieznajomość języków wśród urzędników WSC MUW. Pomimo starań urzędu, nadal wielu cudzoziemców czerpie wiedzę z „ulicy”, co często prowadzi do tworzenia się różnych mitów na temat pro-

¹⁶ Por. rozdział pt. *Prawa cudzoziemców w postępowaniu przed organami administracji publicznej*.

cedury legalizacji. Dlatego też wiele spośród propozycji zmian odnosi się właśnie do sfery kompetencji urzędników oraz dostępu do informacji.

Cudzoziemcy w trakcie załatwiania swoich spraw w WSC wypracowali szereg strategii pozwalających im na szybsze bądź mniej stresujące przebrnięcie przez procedurę legalizacji. Strategie te to poznawanie obowiązującego prawa, by dokładnie znać procedurę i w razie konieczności twardo bronić i dochodzić swoich spraw, szczegółowe i wielokrotne dowiadywanie się, jakie dokumenty należy złożyć, lub też przychodzenie z profesjonalnym pełnomocnikiem lub tłumaczem.

NATALYA RYABINSKA

PRACA WYDZIAŁU SPRAW CUDZOZIEMCÓW W OCZACH URZĘDNIKÓW

1. WSTĘP

Przedstawiany tu raport to wynik badania jakościowego, do którego posłużył materiał z przeprowadzonych w czerwcu i lipcu 2009 roku wywiadów z pracownikami Wydziału Spraw Cudzoziemców MUW. Łącznie rozmawiano z dwudziestoma respondentami, spośród których troje należało do kierownictwa wydziału, a pozostałych siedemnaście osób stanowili urzędnicy prowadzący sprawy cudzoziemców. Większość pracowników, z którymi rozmawiano, to osoby młode, zatrudnione w urzędzie od kilku miesięcy do półtora – dwóch lat. Dane te odzwierciedlają ogólną sytuację w WSC, którego zespół składa się głównie z młodych pracowników.

Celem badania była odpowiedź na pytanie: Jakie są warunki i organizacja pracy pracowników w urzędzie i w jakiej mierze sprzyjają one przestrzeganiu praw cudzoziemców w urzędzie. Dodatkowo chcieliśmy się dowiedzieć, czy istnieją standardy obsługi interesantów w Wydziale Spraw Cudzoziemców MUW?

2. ORGANIZACJA PRACY W URZĘDZIE

Mówiąc o organizacji pracy w WSC MUW, pracownicy zgodnie chwalili zmiany organizacyjne wprowadzone w 2008 roku i twierdzili, że spowodowały one, iż ich praca, wcześniej chaotyczna i nieuporządkowana, zaczęła być zarówno lepiej zorganizowana i efektywna, jak również przyjemniejsza. W wyniku zmian pracownik urzędu, zamiast prowadzić postępowanie od przyjęcia wniosku do wydawania decyzji, zaczął zajmować się jedynie wyszczególnionym aspektem tego postępowania, np. przyjmowaniem wniosków, opracowywaniem wniosków od osób pracujących lub prowadzących działalność gospodarczą, opracowywaniem wniosków od osób, które studiują, łączeniem rodzin i in. **Specjalizacja pracowników w wąskich dzie-**

dzinach spowodowała, że zyskali oni możliwość szybszego opanowania niezbędnej wiedzy i zdobycia koniecznych kompetencji, a tym samym efektywniejszego wykonywania swoich obowiązków.

...Istnieje podział [na] sekcje tematyczne, gdzie pracownik uczy się oczywiście ustawy o cudzoziemcach, ale w kawałeczkach, po trochu. Nie jest obciążony [dużą] ilością informacji naraz, tylko uczy się w takich konkretnych przedziałach tematycznych. Nauczy się z zakresu jednej sekcji, zgromadzi wiedzę, przejdzie do kolejnej – tak że będzie wyspecjalizowany we wszystkich przepisach [wywiad 19].

Oprócz tego wprowadzone zmiany spowodowały, że pracownicy są mniej rozpraszeni przez telefony od interesantów, ponieważ udzielaniem informacji obecnie nie zajmują się wszyscy pracownicy, a tylko ci pracujący w dziale informacji. To, jak twierdzą pracownicy, ogromne ułatwienie, ponieważ przyjmowanie telefonów od interesantów i udzielanie informacji zajmowało im dużo czasu i energii.

Na skutek wprowadzonych w WSC zmian nie wszyscy pracownicy mają bezpośredni kontakt z petentami. Przyjmowaniem wniosków zajmują się osoby specjalnie do tego przeznaczone, inne pracują w informacji. Co ważne, taką skomplikowaną i wymagającą czynnością, jak przesłuchania, zajmuje się oddzielny zespół (choć, jak przyznają się pracownicy, czasami, gdy jest on przeciążony pracą, przesłuchania są realizowane także przez innych pracowników). Jest to pozytywne posunięcie, ponieważ przy takiej organizacji pracy WSC ma możliwość przygotowania osoby, które doskonale się znają na przepisach regulujących status cudzoziemców w Polsce i zapewniają ich właściwą realizację, między innymi poprzez przestrzeganie podstawowych praw człowieka, takich jak: prawo do prywatności, zakaz ingerencji w życie osobiste, prawo do informacji.

Jednak trzeba przyznać, że wśród naszych respondentów byli i tacy, którzy oceniają zmiany w organizacji pracy wydziału niezbyt pozytywnie. Sądzą, że odejście od schematu „jeden urzędnik prowadzi sprawę petenta od początku do końca” niepotrzebnie zwiększyło biurokrację i wydłużyło termin oczekiwania na decyzję:

[...] ten system, jakby biurokratyczny czy prawny, nie był aż tak rozbudowany. Można było na przykład wziąć sprawę, wziąć telefon, patrzy pan, brakuje pozwolenia na pracę, to bierze pan telefon, dzwoni pan i mówi: „panie taki i taki, proszę przynieść zezwolenie na pracę, ponieważ tego brakuje, jeżeli pan nie przyniesie, to będzie odmowa”. Teraz w ogóle nie można nikomu powiedzieć, że dostanie jakąś odmowę czy cokolwiek, tylko wysyła pan

list, jak [adresat] nie odbierze, wysyła pan znowu. Te listy przechodzą przez dziesięć kancelarii, więc zanim dojdzie do tego człowieka, to mija czas. [...] ...jak pan wcześniej czekał czterdzieści pięć dni, bo na tyle przed ma pan złożyć ofertę pobytu, a teraz pan czeka pięć miesięcy albo sześć, albo rok. W bardzo łatwych sprawach na przykład studentów, to jest też niesamowite [wywiad 11].

Jak twierdzą krytycy wprowadzonych zmian, w wyniku ich wdrożenia ucierpeli klienci WSC MUW. Teraz, kiedy urzędnik osobiście nie jest całkowicie odpowiedzialny za postępowanie w sprawie poszczególnego klienta (ta odpowiedzialność jest rozproszona między kilkoma osobami, przejmującymi sprawę na oddzielnych etapach), nie stara się specjalnie, by poprowadzić sprawę w miarę szybko i skutecznie. Czasami może nawet starać się „pozbyć się” nieprzyjemnej bądź trudnej sprawy, stosując tak zwaną psychologię:

Po prostu każdy wypycha: tylko nie ode mnie, idź, idź do kogoś innego, idź, niech ktoś ci to załatwi, nie, ja nie mogę, nie mam czasu, nie zrobię. [...] ...interesant jest między – przypuśćmy, no – niektórymi pracownikami po prostu przepychany. Przepychany. Po prostu ludzie latają w górę, na dół, przez cały dzień [wywiad 6].

Jeszcze jedna zmiana, którą wprowadzono w WSC MUW w roku 2008, to **program elektronicznego obiegu dokumentów (EOD)**. Teraz wszystkie dokumenty dotyczące postępowania w tej czy innej sprawie (łącznie z tymi, które są dołączane do wniosków przez interesantów), są skanowane i dostępne dla urzędników na wszystkich etapach postępowania. Oznacza to, że pracownicy informacji nie muszą kontaktować się z kolegami, by dowiedzieć się, na jakim etapie jest postępowanie, a mają możliwość samodzielnie sprawdzić to za pomocą wymienionego programu. To samo dotyczy wewnętrznego obiegu informacji w WSC. Taka zmiana w organizacji pracy wydziału ma służyć zmniejszeniu obciążenia pracowników, a jednocześnie ułatwiać dostęp do informacji interesantom. Kierownictwo i pracownicy podczas wywiadów na ogół bardzo ją chwalili, wskazując, że pozwoliła ona na znaczące usprawnienie pracy urzędników.

Wprowadzenie systemu EOD było też czasem krytykowane przez pracowników. Uważali, że system ów tylko dodaje im pracy, co generuje dodatkowe utrudnienia. Narzekali jednak nie na system jako taki, a na to, że często się on psuje, albo za wolno pracuje. Zwracano też uwagę na to, iż za mało jest aparatów do skanowania albo brakuje materiałów biurowych, z którymi system jest kompatybilny:

Albo te koperty – ręcznie nie możemy nic wypisać, bo wszystko musi przejść przez ten system, musi być zeskanowane właśnie. To jest problem. Musi być określony typ koperty, który przechodzi przez drukarkę, i tych kopert nie ma.

A to się często zdarza?

No już od jakiegoś czasu tych kopert nie ma [wywiad 10].

Jednak ogólnie większość pracowników stwierdza, że dzięki usprawnieniu organizacji pracy w urzędzie wykonanie przez nich obowiązków stwarza mniej problemów niż wcześniej. Jeżeli nawet narzekają na nadmiar pracy, przyznają, że jest jej dużo mniej niż dawniej.

Cechą charakterystyczną organizacji pracy w WSC MUW jest **otwartość jego kierownictwa na zmiany** i propozycje ulepszeń ze strony zespołu. Pracownicy WSC pytani o to, czy mają możliwość zgłaszania propozycji zmian organizacji pracy, najczęściej odpowiadali twierdząco. Co więcej, znacząca część respondentów stwierdziła, że faktycznie zgłaszała propozycje zmian, i zostały one w tym czy innym stopniu wprowadzone:

Ogólnie my bardzo często, pracownicy między sobą, rozmawiamy, że można by coś takiego zrobić [...]. No, i generalnie staramy się to dalej przekazywać, kierownictwu, bo kierownictwo, no, wiadomo, coś z tym robi, prawda. I każda jakaś zmiana, myślę, wynika z naszych postulatów. To nie jest tak, że ktoś sobie coś odgórnie wymyśli. Robią to na potrzeby nasze, żeby nam się lepiej pracowało, żeby usprawnić działanie [wywiad 3].

3. WARUNKI PRACY W WSC MUW

Jedną ze zmian wprowadzonych w urzędzie 2008 roku było także **zwiększenie wynagrodzenia** pracowników. Zamiast wcześniejszych zarobków w wysokości ok. 1600 zł, wprowadzono wynagrodzenie minimalne – ok. 2000 zł. Taką kwotę dostaje teraz osoba, który ukończyła studia i podejmuje pierwszą pracę w urzędzie. Dodatkowo, w zależności od tego, jak długo pracuje i jakie umiejętności wykazuje, ta kwota wzrasta. Po pierwszych trzech przepracowanych miesiącach wynagrodzenie zwiększa się o 200 zł, po pół roku wynosi ok. 2500 zł brutto, a po roku, jeśli pracownik wykaże umiejętności i otrzyma upoważnienie wojewody do wydawania pewnych decyzji, kwota ta wzrasta do 2700 brutto. Jeżeli urzędnik dalej awansuje i zaczyna pełnić funkcję koordynatora, to jego wynagrodzenie wynosi 3200 zł brutto. Oprócz tego pracownicy dostają premie (w tym kwartalne) oraz nagrody. Zmiany wymienione

wcześniej, a także wprowadzone usprawnienia w zakresie organizacji pracy pomogły przezwyciężyć wielką rotację pracowników, która jeszcze niedawno była plagą WSC MUW. Kadra jest obecnie stabilna. Są to przeważnie osoby młode, dla wielu z nich zatrudnienie w urzędzie jest pierwszą pracą.

Pracę w urzędzie pracownicy określają jako „stresującą”. Nawet jeżeli nie mają kontaktu z interesantami, **pracują pod presją** terminów wydawania decyzji:

Jest presja. No, jest presja czasu, terminów, wszystkiego. Jeżeli ma Pani dwa terminy w tygodniu po trzydzieści parę spraw, gdzie to jest rezydent-osiedlenie, gdzie się nie pyka decyzji tak po prostu, tylko to są pobyty stałe, jest to presja cały czas [wywiad 13].

Jeszcze jeden rodzaj presji, którą odczuwa przynajmniej część pracowników, to presja ze strony klientów:

Klient może być różny, są pewne kategorie klientów, którzy uważają, że im się należy wszystko z pozycji siły, on to musi mieć, i koniec. Pewne kategorie narodowościowe, ale to już pozostawmy, jest taka kategoria, gdzie wszyscy się spodziewają, że będzie problem, dokładnie tak, że może być problem, że są to ludzie, którzy mogą być konfliktowi, mogą być, nawet jeśli nawet faktycznie nie spełniają warunków, mogą siać zamęt wokół siebie. Łącznie ze składaniem skargi do dyrekcji [wywiad 17].

Często powtarzającym się wątkiem w wywiadach z pracownikami było ich marzenie o zmniejszeniu liczby petentów czy wniosków do rozpatrzenia. Swoje **obciążenie pracą** oceniają powszechnie jako bardzo wysokie. Na pytanie, jaką liczbę spraw pracownik prowadzi, urzędnicy, których rodzaj obowiązków pozwalał to ocenić, wymieniali, iż jest to od 100 do 160 miesięcznie. Na pytanie o to, jaką liczbę spraw powinien prowadzić urzędnik, by zapewnić przestrzeganie tak zasadniczego prawa interesanta, jak załatwianie sprawy bez zbędnej zwłoki, respondenci wymieniali liczbę od 80 do 120. Najczęściej zgłaszana przez pracowników liczba aktualnie prowadzonych spraw przewyższała „idealną” ok. półtora raza. Kilku z pracowników twierdziło, że ich obciążenie jest zbyt duże, i rozwiązaniem mogłoby być jedynie zwiększenie liczby osób zatrudnionych w wydziale.

Kilku respondentów przyznało, że nie ma problemów z dotrzymaniem terminów i udaje się im zdążyć ze wszystkimi prowadzonymi sprawami na czas. Jednak jednocześnie przyznali, że jeżeliby spraw było mniej, dawaloby to możliwość dogłębniej zbadać każdą z nich i podjąć bardziej kompetentną decyzję. Dotyczy to przede wszystkim spraw trudnych, w których potrzebny jest dodatkowy wgląd do ustaw bądź konsultacje z bardziej doświadczonymi kolegami.

Trzeba jednak przyznać, że na pytanie, czy zdarza się im zostawać w pracy po godzinach, większość respondentów odpowiedziała negatywnie. Młodzi pracownicy przyznawali, że na początku pracy w urzędzie, kiedy jeszcze nie mieli niezbędnego rozeznania, musieli czasami pozostawać w pracy po godzinach. Ale to, jak twierdzą, w miarę zdobywania niezbędnego doświadczenia, nie jest praktykowane.

Jeżeli chodzi o **warunki socjalne** w WSC, respondenci wskazali na kilka podstawowych braków. Przede wszystkim – nie ma pokoju socjalnego, gdzie pracownicy mogliby zrelaksować się w ciągu dnia. Posiłek w czasie przerwy muszą jeść w pokoju, w którym pracują, a to bywa uciążliwe, jeżeli na przykład koleżdy obsługują w tym czasie interesantów:

...jak potrafią jeść przy ludziach, ja nie potrafię jeść spod biurka, to jedzą. Ja wychodzę do innego pokoju, odwracam się plecami do ludzi, po prostu koleżanka tam przyjmuje, a ja jem, no i to jest niezręczne trochę [wywiad 9].

Oprócz tego w budynku, gdzie mieści się WSC, nie ma kuchni, w której można by przygotować herbatę lub podgrzać jedzenie. Nie ma specjalnego miejsca na mycie naczyń, co także stwarza problemy:

*To jest sprawa troszeczkę wstydliva, jest to toaleta, w której w jednej komo-
rze myje się brudne ręce i naczynia, to jest po prostu żenada... [wywiad 9].*

Pracownicy mówią, że przydałyby się im lodówka i mikrofalówka, żeby jeść w pracy nie tylko kanapki. Niektórzy skarżą się także na brak klimatyzacji latem, ponieważ w ich pokojach bywa bardzo gorąco. Ci z nich, którzy przyjmują wnioski lub mają kontakt z petentami z jakiegoś innego powodu (na przykład przyjmują dodatkowe dokumenty), zgłaszają, że czasami nie mają czasu na przerwę. Ponieważ czują cały czas, że są obserwowani przez licznych cudzoziemców czekających w kolejce, nie mogą sobie pozwolić na 30-minutowy odpoczynek, i muszą w pośpiechu jeść posiłek lub pić herbatę:

...czas na posiłek to jest, nie wiem, 20 maksymalnie minut, bo tutaj, jeśli chodzi o ilość osób, jakie są, to właśnie w tym rzecz, że tutaj jest wszystko tak jakby nastawione na klientów i zależy też od ilości, i to jakby obliguje, czy można dłużej, czy krócej, prawda [wywiad 5].

Pracownicy zwracali uwagę także, że czasami problemem jest nawet wyjście do toalety:

...nawet nie można wyjść do toalety, bo ktoś ciągle zagląda do pokoju. Wszyscy stoją na korytarzu i patrzą, a ty idziesz ze spuszczoną głową [wywiad 10].

Jeżeli chodzi o pozostałe najważniejsze zagadnienia w zakresie wyposażenia, na pierwszy plany wysuwa się kwestia budynku, w którym mieści

się WSC MUW. Zdaniem kierownictwa wydziału **budynek** przy ul. Długiej, gdzie znajduje się obecnie wydział, **nie jest dostosowany do funkcji, które pełni:**

To znaczy tak, ten budynek nie jest w ogóle odpowiedni dla obsługi cudzoziemców. Tutaj przewija się dziennie około 500 osób z pełnomocnikami. I chyba pan zauważył, że jest jedno wejście i jedno wyjście. Więc wyjścia ewakuacyjnego nie mamy [wywiad 18].

W budynku nie tylko brakuje miejsca dla tej liczby ludzi, która bywa w nim codziennie, nie ma w nim także wystarczającej liczby sanitariatów. Oprócz tego brakuje miejsca nie tylko dla interesantów wydziału, ale także dla pracowników. Liczba wniosków składanych w wydziale corocznie wzrasta, w związku z czym zatrudniani są nowi pracownicy. Już obecnie, jak twierdzi kierownictwo wydziału, brakuje pokoi dla niektórych z nich.

W odpowiedziach na pytania o warunki pracy w WSC pracownicy najmniej narzekali na **wyposażenie i sprzęt**. Najczęściej twierdzili, że nie obserwują takiego braku sprzętu, który przeszkadzałby im w pracy. Każdy pracownik ma komputer, dostęp do internetu, w każdym pokoju jest drukarka. Skaner i faks też są dostępne. Z tego sprzętu pracownicy są zasadniczo zadowoleni. Rzadko w wywiadach pojawiał się wątek o nienadążaniu zaopatrzenia urzędu za rozrastaniem się organizacji. Na przykład jeden z respondentów zaznaczył, że w momencie przeprowadzenia wywiadów w wydziale brakowało komputerów dla trzech pracowników, co doprowadzało do tego, że dwie osoby musiały pracować przy jednym biurku i dzielić się komputerem. Jedyne brakiem często zgłaszanym przez pracowników była niedostateczna ilość materiałów biurowych: papieru, kopert itp.

4. ATMOSFERA W PRACY I POCZUCIE BEZPIECZEŃSTWA

Najczęściej pracownicy WSC nie skarżą się na brak poczucia bezpieczeństwa w pracy. Tym niemniej kilka młodych dziewczyn mających do czynienia bezpośrednio z interesantami, przyznało, że chwilami odczuwają zagrożenie ze strony klientów:

...przychodzą różni ludzie i, nie powiem, jeżeli przychodzi do mnie, przypuścimy Nigeryjczyk albo Arab, który mówi, że będzie na mnie czekał pod pracą, że ja i tak zostanę jego żoną, no, takie rzeczy też się zdarzają, zdarzają się. Też są ludzie, którzy np. no, nie wiem, czy to jest akurat taka mentalność podrywaczy, i po prostu nie rozumieją słowa „nie”, przycho-

dzą, są nachalni, łapią za ramię, albo coś. [...] ...osobiste moje odczucie, boję się, że koleżanka wyjdzie z pokoju, przyjdzie taki pan i boję się, że zaraz mi coś zrobi, że na zaplecze zaciągnie, przypuścimy krzywdę zrobi, no, to są takie... [wywiad 6].

Warto powiedzieć, że o braku poczucia bezpieczeństwa, przynajmniej psychologicznego, mówiły nie tylko osoby pracujące z cudzoziemcami, ale i te, których klientami są Polacy. Owi pracownicy skarżyli się, że ich interesanci bywają kłótlivi, złośliwi, a czasami nawet agresywni. Nie znają przepisów i denerwują się, gdy się od nich wymaga dodatkowych dokumentów. Czasem z niechęcią, a nawet z lekceważeniem traktują obsługujące ich młode osoby (szczególnie kobiety):

Gorzej [w porównaniu do obsługiwanego obcokrajowców] jest z wydawaniem [...] dokumentów na zaproszenia, tam gdzie zapraszającym są, myślę że 80% jeżeli nie więcej, gdzie zapraszającymi są Polacy, albo ktoś kto ma już co najmniej stały pobyt. I ci potrafią być naprawdę i awanturni, i różni [wywiad 17].

Pewnym problemem są też pełnomocnicy. Zgodnie z określeniem jednego z pracowników, są *ostrzy i bardzo ... naciskają. Są bardzo roszczeniowi, żądają tego już, teraz* [wywiad 16]. Wszystko to składa się na niezbyt przyjemną atmosferę, jeżeli chodzi o relacje urzędnik – interesant.

Pracownicy najczęściej chwalą **atmosferę wewnętrzną pracy**, to znaczy relacje wewnątrz zespołu, i twierdzą, że nie mają na co narzekać:

Zawsze można zwrócić się do koordynatora, do koleżanki, dopytać o coś, ewentualnie powiedzieć że słuchaj idę na wnioski, a dzisiaj mam to i to, czy możemy się zamienić. I się po prostu zamieniamy po pół dnia, po to żeby druga osoba miała tą swobodę zorganizowania sobie pracy [wywiad 8].

Zespół WSC to przeważnie ludzie młodzi, z podobnym doświadczeniem w pracy w tej organizacji (tzn. od niedawna w niej pracujący). O kolegach twierdzą, że stanowią zespół zgrany, dobrze się rozumiejący i wspierający się nawzajem. Ponieważ większość pracowników wydziału pracuje w tej organizacji od niedawna, w ich pracy zdarzają się sytuacje, z którymi nie mogą poradzić sobie samodzielnie. Jak mówią – w razie powstania problemów w prowadzeniu tej czy innej sprawy zawsze mogą zwrócić się do kierownictwa i liczyć na radę lub pomoc. Podczas wywiadów większość utrzymywała, że może szukać wsparcia u koordynatorów albo kierownictwa i uzyskać radę w trudnych sytuacjach. To samo dotyczy sytuacji konfliktowych w relacjach z petentami.

5. STANDARDY OBSŁUGI INTERESANTÓW W WSC MUW

W trakcie badania nie udało się pozyskać od pracowników ani od kierownictwa wydziału jakichkolwiek konkretnych odpowiedzi na temat standardów obsługi interesantów w Wydziale Spraw Cudzoziemców MUW. Przykładowa odpowiedź na pytanie o standardy to stwierdzenie, że urzędnicy „bardzo się starają” i „znają swoją pracę”:

Czy w urzędzie istnieją standardy obsługi klientów?

Czy istnieją? Znaczą, wydaje mi się, że panie z informacji bardzo się starają. Bardzo im współczuję tej pracy. Nie chciałabym być na ich miejscu. I koleżankom zawsze to powtarzam. Dlatego staram się je szanować, chociaż czasami jak dzwonią w sprawie jakiegoś klienta, to dostajemy białej gorączki, ale, mówię, no. I panowie z przesłuchań wszyscy – tak mi się wydaje, że jest w porządku. Naprawdę. Że... Wszyscy znają swoją pracę, swoje miejsce i nie ma tu żadnych nadużyć, żadnego traktowania... Po prostu wykonują swoją pracę. Starają się robić to jak najlepiej. Jak mówię, panie z informacji zasługują naprawdę na podziw, bo ja bym tam jednego dnia nie wytrzymała [wywiad 13].

Udzielając odpowiedzi na temat istnienia standardów obsługi klientów w WSC MUW, respondenci najczęściej albo opisywali standardy organizacyjno-techniczne obsługi klientów:

...każda osoba, która – mówię o cudzoziemcu w tym momencie, prawda – złoży wniosek, ma nadawany wniosek, numer tego wniosku i w momencie składania dokumentów w tym pokoju, gdzie się teraz znajdujemy, otrzymuje wezwanie – to się tak nazywa, to jest list po prostu z urzędu, jakie dokumenty ma donieść, kiedy jest ewentualnie decyzja, i tam na samej górze jest numer sprawy [...]. No i to są takie standardy, żeby ta osoba miała numer sprawy [wywiad 5].

...albo też mówili o intuicyjnych regułach grzeczności stosowanych wobec petentów:

jakby sam z własnego doświadczenia wiem, jak powinno się obsługiwać interesanta: nie krzyczeć na niego, prawda, być miłym, tego typu rzeczy. To oczywiste jest. Nie no, to jest jakby taka wewnętrzna niepisana zasada, mi się wydaje [wywiad 5].

Jeżeli już mówili o tym, jakich reguł warto się trzymać przy obsłudze petentów, wspominali raczej o ogólnych zasadach dobrego traktowania ludzi, o tym, czego „człowiek jest nauczany w domu”. Albo wymieniali wiedzę prze-

kazaną im przez starszych kolegów lub nabytą osobiście z doświadczenia pracy w wydziale:

oni doskonale wiedzą, jak sprawa wygląda, tak naprawdę, z praktyki, z doświadczeń tych, którzy już tu pracują ładnych parę lat, wynika i to się okazuje [wywiad 17].

Taka wiedza zgromadzona przez osoby pracujące w wydziale przez dłuższy czas pomaga nauczyć się „sposobu postępowania z daną kategorią ludzi”.

Na podstawie wymienionych wyżej wypowiedzi możemy wnioskować, że w wydziale raczej nie istnieje jednolity, obowiązujący wszystkich pracowników kodeks postępowania wobec interesantów. Niektóre zasady obsługi klienta są (choć nie we wszystkich miejscach) przekazywane w sposób nieformalny. Co za tym idzie, nie ma ściśle określonych standardów obsługi klienta, jak też mechanizmów regulujących lub kontrolujących zachowanie urzędników wobec klientów.

6. DOBÓR PRACOWNIKÓW DO WSC MUW, ICH KOMPETENCJE I PROFESJONALIZM

Nabór do urzędu odbywa się na drodze konkursowej. Do wymogów stawianych przyszłym urzędnikom należą: wyższe wykształcenie, znajomość ustawy o cudzoziemcach i innych przepisów regulujących pobyt obywateli zagranicy, znajomość kodeksu etyki służby cywilnej, także znajomość KPA. Do pracy w urzędzie zgłasza się niewielu chętnych, chociaż w latach 2008 – 2009 sytuacja się nieco poprawiła. Przyczyną są prawdopodobnie zmiany w wysokości wynagrodzenia pracowników, wprowadzone w tych latach. Zrobił swoje także i kryzys, ponieważ praca w urzędzie jest relatywnie stabilna i mniej zagrożona ze względu na makroekonomiczne zjawiska kryzysowe.

Zmiany wprowadzone przez kierownictwo WSC MUW w 2008 roku pomogły zasadniczo zmniejszyć tak negatywny aspekt dotyczący kadry zatrudnionej w tej organizacji, jak duża rotacja pracowników. Obecnie, jak twierdzi dyrektor Izabela Szewczyk, kadra jest już stabilna, co jest niezwykle ważne, jeżeli chodzi o kompetencje i profesjonalizm obsługi klienta. Jednak w opinii kierownictwa WSC pracownicy urzędu są stosunkowo mało doświadczeni, ponieważ do pracy w tej instytucji zgłaszają się ludzie młodzi, od razu po studiach, dla wielu z nich jest to pierwsza praca. Oznacza to, że muszą stale podnosić kwalifikacje, by nie popełniać błędów, nie narażać interesantów na zbyt częste stawianie się w urzędzie z powodu przeoczenia

prowadzącego sprawę lub jego niewiedzy. Młodzi pracownicy nie mają zbyt wiele czasu na nabycie niezbędnych kwalifikacji w miejscu pracy. Z powodu wielkiego obciążenia urzędu pracą okres adaptacyjny trwa zaledwie dwa tygodnie. Oznacza to, że główne kompetencje i wiedzę zdobywają metodą „prób i błędów”, co oczywiście nie może nie odbić się na klientach.

Pracownicy nie są także przygotowywani do pracy z interesantami. Wprowadzenie do wykonywania obowiązków związanych z kontaktem z petentami polega na krótko trwającej pracy z doświadczonym pracownikiem:

...jak zaczęłam przyjmować wnioski, to przyjmowałam wnioski z doświadczonym pracownikiem. Tak ze trzy razy [wywiad 4].

Oznacza to, że pracownik nie jest specjalnie wprowadzany do pracy z tak niecodzienną grupą interesantów, jak obcokrajowcy, i musi sam sobie radzić z wszelkiego rodzaju nieporozumieniami i problemami w komunikacji międzykulturowej. Wiedza powszechna, polegająca w wielkim stopniu na stereotypach narodowych, pozostaje dla niego bodaj jedynym źródłem informacji.

Żeby jakoś pomóc pracownikom w nabyciu niezbędnej wiedzy i umiejętności, w wydziale wprowadzono **szkolenia**. Są one potrzebne także do przygotowywania pracowników do zmian, często zachodzących w przepisach dotyczących cudzoziemców. Praktycznie wszystkie osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, wymieniły po kilka szkoleń, w których udało się im uczestniczyć: szkolenie z zakresu prawa pracy; dotyczące zeznań podatkowych; wprowadzenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów i in. Kilku pracowników wspomniało szkolenie dotyczące radzenia sobie ze stresem, a także zachowania w sytuacjach krytycznych: alarmu, pożaru, zamachu bombowego itp. Jeżeli chodzi o kursy z zakresu obsługi cudzoziemców, jedyne, o jakich wspomnieli pracownicy – to kursy zorganizowane w ramach wspólnego projektu realizowanego przez MUW oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej¹. To szkolenie urzędnicy chwalili i mówili, że wynieśli z niego wiele przydatnej wiedzy. Tym niemniej, z 17 pracowników, z którymi przeprowadzono wywiady, większość (w tym także osoby pracujące bezpośrednio z klientami) jedynie słyszała o tych szkoleniach, ale w nich nie uczestniczyła.

Jeżeli chodzi o klucz do podejmowania decyzji o skierowaniu pracownika na te czy inne szkolenia, respondenci byli różnego zdania. Większość uważała, że kierownictwo robi to na podstawie informacji od samych pracowników zgłaszających swoje zapotrzebowanie na szkolenia różnego ro-

¹ Projekt ten jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i budżetu państwa i jest realizowany od początku lutego 2009 roku.

dzaju koordynatorom lub innym przełożonym. Niektórzy twierdzili, że decyzja o wysyłaniu pracownika na szkolenia jest w zasadzie decyzją odgórną, niemającą związku z rzeczywistymi potrzebami pracowników.

Ważne, jak mówią pracownicy, jest nie tylko to, jakie szkolenia są organizowane, ale i to, kiedy pracownik jest na nie wysyłany. Na przykład na takie szkolenia, jak kursy obsługi klientów, urzędnik musi trafić na samym początku pracy w wydziale, w każdym razie przed bezpośrednim kontaktem z klientami:

Za późno, za późno. Za późno. [...] takie właśnie antystresowe czy z klientem, powinno być, jak pracownik jest przyjmowany do pracy. Może nie mówię, że w pierwszym tygodniu czy dwóch, tak, ale, ale właśnie w momencie, kiedy jestem miesiąc pierwszy, tak, i spotykam, wtedy jest najgorzej tak naprawdę, to... Bo nie zna swojej pracy jeszcze dokładnie, swoich obowiązków, nie wszystko wie. I to jest podwójny stres, tak. A klienci wywierają nacisk, tak. [...] Tak mi się wydaje, że takie szkolenia podstawowe powinny być w pierwszych miesiącach pracy [wywiad 13].

7. ZNAJOMOŚĆ OBCEGO JĘZYKA WŚRÓD URZĘDNIKÓW I UDZIELANIE INFORMACJI CUDZOZIEMCOM

Pracownicy twierdzą, że znajomość języków obcych przydaje się im w pracy. Szczególnie dotyczy to języka angielskiego, w którym porozumiewają się nie tylko z osobami z krajów anglojęzycznych, ale i skądinąd. Znajomość języka własną i kolegów oceniają różnie. Twierdzą, że nawet, gdy nie znają języka dostatecznie dobrze, jakoś radzą sobie z porozumiewaniem się z petentami. Jednak niektórzy urzędnicy zgłaszali potrzebę w zakresie szkoleń językowych w celu poprawienia swojego poziomu znajomości języka lub jego doskonalenia:

Marzeniem naszym największym, myślę, że nie tylko moim, to są szkolenia językowe. [...] ... język jak wszystko, on się zmienia, są różne slangi,, jakieś też zawodowe określenia, których my ucząc się takiej literatury w szkole kiedyś tam czy na kursach uczono nas czegoś innego. Więc zupełnie inaczej jest ta taka mowa potoczna, a czym innym jest uczenie się czy w szkole, czy na kursach. Jest to zupełnie inny rodzaj... [wywiad 9].

Niektórzy urzędnicy (niestety także spośród kierownictwa WSC) twierdzą, że, ponieważ Wydział Spraw Cudzoziemców MUW jest urzędem polskim, jego pracownicy w zasadzie niekoniecznie muszą znać języki obce:

...oficjalnie musi być wszystko w języku polskim, no jest to urząd polski, więc w zasadzie my informacji w języku obcym nie powinniśmy udzielać. Nawet ustawa nakłada obowiązek, że wszystkie dokumenty muszą być przetłumaczone na język polski, który jest językiem urzędowym... [wywiad 19].

Pracownicy urzędu twierdzą, że dobrze, jeżeli się zna język angielski, bo czasami to się przydaje w pracy. Języki ukraiński i rosyjski są bardzo rzadko wspomniane przez urzędników jako te, które warto znać, pracując w WSC MUW. Wśród urzędników istnieje bowiem przekonanie, że ktoś, kto zna język polski, może porozumieć się np. z Ukraińcem. Być może dlatego ani kierownictwo urzędu, ani pracownicy nie wymieniają języka ukraińskiego wśród języków obcych, które warto znać, pracując w Wydziale Spraw Cudzoziemców. Jednocześnie spotkaliśmy się z opinią, że nie ma potrzeby znajomości języków, w których rozmawiają interesanci, ponieważ, jeżeli ktoś nie zna języka, musi przyjść z tłumaczem:

To oni muszą przyjść z tłumaczem, jeśli nie mówią po polsku. Żeby nie zarzucili nam potem, że oni powiedzieli coś innego, a zostali źle zrozumiani. Dlatego muszą przyjść z tłumaczem. To nie musi być tłumacz przysięgły, ale ktoś, do kogo oni mają zaufanie [wywiad 1].

Tym niemniej kierownictwo Urzędu stwierdza, że *znajomość języków obcych jest wymogiem przy zatrudnieniu ludzi w Urzędzie. Co prawda, wymogiem przy przyjmowaniu do pracy jest jedynie „komunikatywna znajomość języka angielskiego”* [wywiad 20]. Faktycznie, zgodnie z informacjami podanymi przez kierownictwo urzędu pracownicy znają języki angielski, francuski i rosyjski. Rosyjski zdecydowanie nie jest tu liderem, ponieważ do pracy przyjmuje się przeważnie ludzi z pokolenia 25–35-latków, wśród których liczba tych, którzy uczyli się rosyjskiego w szkole, jest niewysoka. *Tylko dwóch z ok. 140 pracowników urzędu zna język ukraiński* [wywiad 19]. Jest to dość mało wobec faktu, że Ukraińcy są najliczniejszą grupą wśród interesantów urzędu.

Zgodnie z informacjami kierownictwa WSC MUW obecnie nie są prowadzone kursy językowe dla jego pracowników. Jest możliwość uczęszczania na kursy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, ale mogą z tej możliwości korzystać nieliczne osoby, ponieważ zajęcia na nich odbywają się w godzinach pracy. Oznacza to niewielkie szanse na poprawienie sytuacji ze znajomością języków obcych przez pracowników urzędu w najbliższych czasach.

Opinie pracowników wydziału w sprawie języka ciekawie jest zestawić z ich sądami na temat pełnomocników, do usług których często odwołują się

interesanci wydziału, płacąc za nie nawet do kilku tysięcy złotych². W WSC istnieje bardzo krytyczny stosunek do pełnomocników: biorą pieniądze za nic, i interesanci nie są świadomi tego, że w praktyce nie tylko nie pomagają w załatwieniu sprawy, a nawet przeszkadzają:

...niejednokrotnie zdarzały się przypadki pełnomocników, którzy celowo wprowadzali w błąd klientów i kilka nawet spraw skończyło się zawiadomieniem do prokuratury ze strony tych cudzoziemców, których pełnomocnicy świadomie w błąd wprowadzili. Zatrzymywali nawet w pewnych przypadkach paszport. ... ci sami cudzoziemcy przychodzili do nas z prośbą o pomoc [wywiad 19].

Pracownicy są przekonani i zgodnie twierdzą, że pełnomocnicy nie są potrzebni interesantom, i wszystkie sprawy cudzoziemców da się załatwić w wydziale bez ich pomocy, a tylko błędne przekonanie, że pełnomocnicy ułatwiają sprawy, doprowadza do tego, że ich interes kwitnie. Tym niemniej, ci sami pracownicy ujawniają, że do 60% spraw w WSC jest załatwianych przez pełnomocników. Na pytanie, co przyczynia się do takiego stanu rzeczy, przyznają się, że wielką rolę odgrywa tu kwestia języka:

Pełnomocnik jest o tyle [potrzebny], że mówi w języku polskim, a cudzoziemiec nie zawsze mówi w języku polskim i nie zawsze rozumie język polski. Bardzo trudno się z nim dogadać [wywiad 18].

Można więc dojść do wniosku, że problem języków, albo inaczej – problem porozumiewania się z klientem jednak w wydziale istnieje. Rozwiązanie tej kwestii zależy od tego, jak poważnie potraktują go w urzędzie.

Kolejne zagadnienie to **udzielanie informacji cudzoziemcom** w ich językach. Kierownictwo WSC twierdzi, że taka informacja jest udzielana:

- są ulotki informacyjne w różnych językach, które można pobrać w wydziale w formie drukowanej albo w internecie;
- jest Poradnik klienta na stronie internetowej, w którym *i przedmiotowo, podmiotowo, czyli działami, tematycznie ułożone są informacje o każdej procedurze* [wywiad 20].

Tym niemniej z informacji udzielonych nam w WSC dowiedzieliśmy się, że internetowy Poradnik klienta istnieje tylko w wersji polskiej i angielskiej. Inne wersje językowe są dopiero planowane, i nie wiadomo, kiedy się pojawią. Co do ulotek informacyjnych, zawarte w nich dane nie zawsze uwzględniają zmiany w przepisach. Oprócz tego pracownicy wydziału sami przyznają się, że informacje z ulotek nie zawsze są czytelne dla obcokrajowców,

² O takich kwotach mówią pracownicy Wydziału, ale te dane nie są zweryfikowane.

którzy najczęściej z trudem rozumieją język urzędniczo-prawny, nie znają się na przepisach i realiach polskich, a w ich krajach prawo jest odmienne. Same więc ulotki, bez wyjaśnień dodatkowych, są niedostatecznym źródłem informacji dla obcokrajowca składającego wniosek oraz zbierającego niezbędne dokumenty potrzebne do załatwiania spraw w Wydziale Spraw Cudzoziemców MUW. Oznacza to, że słabym punktem w pracy WSC MUW pozostaje udzielanie informacji cudzoziemcom w takim zakresie, jaki pozwoliłby tej kategorii interesantów samodzielnie, bez pomocy pośredników załatwiać sprawy w tym urzędzie.

NOTY O AUTORACH

Justyna Frelak – absolwentka stosunków międzynarodowych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz Studium Europy Wschodniej UW; Kierownik Programu Migracji i Polityki Rozwojowej w Instytucie Spraw Publicznych. Zajmuje się migracjami ekonomicznymi, problematyką integracji uchodźców, Schengen oraz współpracą z partnerami z Europy Wschodniej.

Witold Klaus – doktor nauk prawnych, pracownik Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, absolwent Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, wieloletni koordynator programów prawnych, badawczych i monitoringowych, autor publikacji z zakresu praw człowieka i praw uchodźców, kryminologii i sprawiedliwości naprawczej.

Anna Korolec – absolwentka Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego; pracownik Programu Migracji i Polityki Rozwojowej w Instytucie Spraw Publicznych. Zajmuje się tematyką migracji i integracji imigrantów.

Natalya Ryabinska – doktor socjologii, absolwentka Szkoły Nauk Społecznych IFiS PAN, członek Zespołu Studiów Europejskich Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk. Zajmuje się metodologią badań nad komunikacją społeczną, transformacją mediów w krajach postkomunistycznych.

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, w tym z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji, były pracownik Ministerstwa Sprawiedliwości (w Departamencie Współpracy Międzynarodowej).