

Warszawa, 5 maja 2011 r.

**Szanowny Pan**  
**Piotr Stachańczyk**  
**Podsekretarz Stanu w**  
**Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze,

Serdecznie dziękujemy za przesłanie do konsultacji dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Chcielibyśmy podkreślić wagę, jaką posiada dokument tej rangi, opisujący zagadnienia związane z polską polityką migracyjną. Potrzeba stworzenia takiego opracowania była wielokrotnie podkreślana przez wiele osób – naukowców oraz członków organizacji pozarządowych. Należy docenić zatem wysiłek Departamentu Polityki Migracyjnej MSWiA, który podjął się koordynacji prac nad opracowaniem takiego dokumentu przez Międzyresortowy Zespół do spraw Migracji.

Jest to pierwsza próba wytyczenia kierunków polskiej polityki migracyjnej. Szkoda zatem, iż dokument ten posiada tak mało wyczerpującą diagnozę obecnego stanu w zakresie ruchów migracyjnych do i z Polski. Dokument strategiczny, jakim jest niewątpliwie „Polityka migracyjna Polski” winien opierać się na rzetelnych podstawach diagnostycznych, z których powinny logicznie wynikać potrzeby w zakresie zmian i ulepszeń. Tymczasem w materiale nadesłanym do konsultacji znajdujemy wyczerpujący opis stanu prawnego oraz dane statystyczne (nieuwzględniające zresztą 2010 roku). Brakuje odniesienia, choćby skrótowego, do wyników badań naukowych prowadzonych nad zjawiskiem migracji oraz nad sytuacją migrantów w naszym kraju. To one właśnie w dużym stopniu wyznaczają kierunki potrzebnych do podjęcia działań, w szczególności w sferze integracji czy uchodźstwa. Rozumiejac, że dokument ten nie może być zbyt obszerny, sądzimy, że należałoby inaczej rozłożyć akcenty i w niektórych przypadkach w mniejszym stopniu opisywać stan prawny, a w większym relacjonować zsyntetyzowane wyniki badań.

Szkoda także, iż dokument ten został poddany konsultacjom społecznym dopiero na tym etapie. Można je było przeprowadzić w momencie skonstruowania założeń do niego, a także

włączyć do prac szerszej grupy ekspertów, przedstawicieli środowisk naukowych czy organizacji społecznych.

Z przykrością należy też zauważyć, iż znaczna część rekomendacji proponowanych w tym dokumencie ma niezwykle ogólny charakter. Z większością z nich trudno się nie zgodzić, jednak sposób ich sformułowania nie daje gwarancji, czy i kiedy mają one szansę zostać wprowadzone do praktyki. Brakuje określenia priorytetów, ich hierarchizacji, a zadania szczegółowe pomieszczone są z bardziej ogólnymi stwierdzeniami. Jest w pełni dla nas zrozumiałe, iż dokument, jakim jest „Polityka migracyjna Polski”, powinien być materiałem do pewnego stopnia ogólnym, stanowiącym zarówno wykładnię najważniejszych celów i założeń polskiej polityki migracyjnej, jak i punkt wyjścia dla osób, pracujących nad dokumentem wykonawczym. W związku z tym musi on jasno i precyzyjnie wyznaczać kierunki działań, które należy podjąć w celu wykonania planowanych założeń. I tego właśnie zabrakło. Zabrakło ponadto określenia planu przyjęcia dokumentu wykonawczego, a także opisu harmonogramu i sposobu prac nad nim.

W trakcie spotkania z organizacjami pozarządowymi przedstawiciele Departamentu Polityki Migracyjnej MSWiA podkreślali, iż ogólność dokumentu wynika z konieczności uzyskania zgody na jego zapisy przedstawicieli różnych resortów. Obiecywali także stworzenie kolejnego dokumentu – implementacyjnego, w którym nastąpi uszczegółowienie rekomendacji i stworzenie na ich podstawie konkretnego planu działań w celu ich realizacji. Prace nad dokumentem wykonawczym mają zacząć się po przyjęciu przez Radę Ministrów „Polityki migracyjnej Polski”. Jednakże brak zgody poszczególnych resortów już na etapie ogólnych planów poddaje w wątpliwość możliwość uzgodnienia wspólnego stanowiska w przypadku konkretnych rozwiązań. Ponadto duży stopień ogółu rekomendacji i używanie sformułowań typu „należy rozważyć możliwość” czy „można wskazać na potencjalne obszary realizacji polityki” nie wskazuje *de facto* kierunku, w jakim prace te będą kontynuowane. Język, jakim napisana jest „Polityka migracyjna Polski”, ma charakter asekuracyjny, podczas lektury odnosi się wrażenie, że jest to dokument, z zapisów którego w dowolnym momencie można się wycofać.

Przechodząc do szczegółowej analizy:

### **Imigracje legalne**

Z pewnością należy poprzeć zawarte w dokumencie postulaty dotyczące nacisku na zwiększenie atrakcyjności Polski dla potencjalnych cudzoziemskich pracowników oraz studentów. Warto

rozważyć także kwestie uproszczenia procedur otrzymywania zezwoleń pobytowych przez te grupy. Obecnie studenci, pragnący studiować w Polsce zmuszeni są do przedstawienia dowodu posiadania środków finansowych wystarczających na utrzymanie na cały rok z góry – dla wielu z nich jest to warunek nie do spełnienia, zwłaszcza, kiedy są na utrzymaniu rodziców, którzy pieniądze przesyłają im w różnych odstępach czasowych. Co więcej, niezdanie egzaminu i nieuzyskanie warunku wpisu na następny rok w naszym odczuciu nie powinno przesądzać o nieudzieleniu przedmiotowego zezwolenia. Niepokojący jest także fakt, że karty pobytu ze względu na studia udzielane są do końca roku akademickiego. W praktyce często zdarza się, że studenci uzyskują absolutorium, ale obronę mają wyznaczoną na miesiąc, dwa po zakończeniu roku akademickiego. Odbiór dyplomu również jest przesunięty w czasie. Zasadnym wydaje się wydawanie zezwoleń do daty ostatniego egzaminu. Ważne jest również wzięcie pod uwagę czasu oczekiwania na wydanie dyplomu przez uczelnię.

Być może warto rozważyć kwestię umożliwienia pracy bez zezwoleń studentom zaocznym posiadającym karty pobytu. Jako że zajęcia odbywają się podczas weekendów, pozostałe dni mogliby wykorzystać na pracę, co dodatkowo dawałoby im doświadczenie i zapoznanie się z polskim rynkiem pracy.

Ujednolicenie procedury uzyskiwania zezwoleń na pracę i na pobyt jest dobrym pomysłem, pojawia się jednak pytanie, czy cudzoziemiec za każdym razem zmieniając pracodawcę będzie musiał ubiegać się o nową kartę pobytu. To stanowić może bowiem dla cudzoziemców duże utrudnienie formalne oraz finansowe. Obecnie wystarczy donieść nowe zezwolenie, aby karta zachowała ważność, co zdaje się być jak najbardziej sensowne.

Niezbędne są zmiany w przyznawaniu pobytowych zezwoleń dla cudzoziemców prowadzących w Polsce działalność gospodarczą – zwiększenie przejrzystości regulacji prawnych prowadzące do umożliwienia spełnienia warunków formalnych przez większą grupę cudzoziemców, ułatwienie w legalizowaniu się dla osób chcących podjąć działalność gospodarczą. W chwili obecnej przesłanka, iż aby dostać zezwolenie na pobyt działalność gospodarcza winna być innowacyjna i przynosząca korzyści dla gospodarki narodowej, jest dosyć kuriozalna.

Należy wprowadzić także ułatwienia dla członków rodzin cudzoziemców przebywających w Polsce w uzyskiwaniu prawa do stałego pobytu. Nasza rekomendacja to umożliwianie wliczania do okresu pobytu wymaganego, by uzyskać zezwolenie na pobyt rezydenta lat, które cudzoziemcy spędzili w Polsce na podstawie zezwoleń na pobyt czasowy w związku z połączeniem z rodziną.

Dokument ten w rekomendacjach nie zawiera natomiast planów żadnych zachęt przyciągnięcia cudzoziemców do pracy w Polsce, choć wcześniej stwierdza, iż potrzebne to jest dla rozwoju polskiej gospodarki. Pomysły, w jaki sposób zachęcić i przyciągnąć do pracy w naszym kraju cudzoziemców, powinny dotyczyć przede wszystkim pracowników wysokowykwalifikowanych oraz pracowników naukowych, ale także migrantów cyrkulacyjnych. Wobec tych ostatnich pewnymi pomysłami mogłoby być ograniczenie opłacania przez nich części składek na ubezpieczenia społeczne (z których i tak *de facto* nie będą korzystali). Powinno to zachęcić ich do podejmowania pracy legalnej w miejsce zatrudnienia w szarej strefie (walka z którą jest celem tejże polityki).

Z tym zagadnieniem wiąże się także problematyka ochrony praw pracowników-cudzoziemców (w tym także pracowników delegowanych) i jej wzmocnienia. W obecnym bowiem stanie prawnym przysługujące pracownikom-cudzoziemcom uprawnienia odnośnie egzekucji ich praw wobec pracodawców pozostają iluzoryczne. Dokument nie podejmuje jednak zupełnie tego wątku.

### **Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji**

Walka z nielegalną imigracją jest działaniem prowadzonym na różnych obszarach. Już na etapie wydawania wiz cudzoziemcom konsulowie oceniają ryzyko naruszenia przepisów pobytowych przez cudzoziemców. Ponadto przeciwdziałanie nielegalnej imigracji odbywa się w ramach kontroli wjazdu, pobytu oraz postępowań w sprawach wydawania zezwoleń na pobyt. Jednak należy przy tym zauważyć, że instrumenty, które stosuje się do walki z nielegalną imigracją, powinny być na tyle elastyczne, aby nie przyczyniały się do powstawania i zwiększania innych problemów, na przykład wzrostu kolejek oczekujących na wizy z powodu nadmiernej kontroli wniosków wizowych.

Jednym z kluczowych zagadnień z tego zakresu jest kwestia stworzenia dla cudzoziemców niemających prawa pobytu na terytorium RP możliwości legalizacji, czyli tzw. abolicji. Doświadczenia wpływające z przeprowadzonych w latach poprzednich regulacji abolicyjnych pokazują, że nie powinny być one zbyt restrykcyjne, ponieważ nie będą mogli z nich skorzystać cudzoziemcy, których sytuacja osobista uzasadnia objęcie ich dobrodziejstwem działania abolicji. Powinien zostać także stworzony mechanizm, który umożliwiłby legalizowanie pobytu nieudokumentowanych cudzoziemców w szczególnych przypadkach, na zasadzie uznaniowości

przez polskie władze. Taki stały mechanizm zapobiegłby konieczności przeprowadzania kolejnych abolicji, które są instrumentem krytykowanym przez Komisję Europejską.

Wskazane jest także stworzenie stałego mechanizmu prawnego, który dawałby osobom, które w Polsce przebywają nielegalnie, możliwość dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia bez negatywnych konsekwencji prawnych. Chodzi tutaj przede wszystkim o niewpisywanie takich cudzoziemców do rejestru cudzoziemców niepożądanych na terytorium RP. Z powyższym zagadnieniem powiązana jest kwestia pomocy w dobrowolnym powrocie. Pomoc ta powinna być rozciągnięta na szersze grupy cudzoziemców, niż to jest dotychczas.

Jako jeden z problemów do rozwiązania opisane jest także zagadnienie zawierania fikcyjnych związków małżeńskich. W ostatnim czasie różne instytucje pokazują to jako nabrzmiały problem społeczny. Tymczasem brak jest szczegółowej diagnozy skali tego zjawiska i wskazania, iż dotychczas stosowane procedury są niewystarczające do jego wykrywania i przeciwdziałania mu. Panuje bowiem ostatnio raczej podejrzenie, iż każdy związek małżeński polsko-cudzoziemski jest zawierany w celu obejścia przepisów i w tym kierunku także zmierza projekt założeń do projektu ustawy o cudzoziemcach.

## **Ochrona cudzoziemców w Polsce**

### *Preintegracja i życie w ośrodku*

Docenić należy zapisy dokumentu dotyczące preintegracji cudzoziemców. Są one sformułowane w sposób, który pozwala w dokumencie implementacyjnym na szczegółowe wyznaczenie działań, jakie powinny zostać podjęte w tym zakresie.

Nie sposób się natomiast zgodzić z twierdzeniem, że „zakres świadczeń (...) zarówno w warunkach pobytu w ośrodkach jak i poza ośrodkami wydaje się być wystarczający” (s. 62). Wiele ośrodków nie spełnia warunków niezbędnych do godnego życia wielodzietnych często rodzin. A należy pamiętać, że postępowanie o nadanie statusu uchodźcy rzadko kiedy trwa przepisowe 6 miesięcy, przedłużając się niejednokrotnie do roku czy dwóch lat. Nietrudno zrozumieć frustrację ludzi, którzy tak długo przebywają w warunkach zupełnie niedostosowanych do ich potrzeb. Oto niektóre z problematycznych kwestii:

- zbyt mała powierzchnia mieszkaniowa na osobę w pokoju,
- insekty (karaluchy, pluskwy),
- nieodpowiednia organizacja żywienia – kuchnia/catering nie zawsze odpowiadająca przyzwyczajeniom kulturowym uchodźców. Postulujemy wprowadzenie ekwiwalentu

żywnościowego dla wszystkich (ekwiwalent taki otrzymują dzieci do lat 3 oraz dzieci realizujące obowiązek szkolny). Nie będzie to droższe od zbiorowego żywienia (gdzie trzeba opłacić pracę kucharki, transport, itp.), należy tylko zadbać o zapewnienie warunków do przechowywania żywności i przyrządzania posiłków.

- niewystarczające fundusze na artykuły higieniczne oraz środki niezbędne do pielęgnacji dzieci. Należy zapewnić rodzicom bezpłatny dostęp do pampersów oraz doposażyć ośrodki w sprzęt dla niemowląt, typu: łóżeczka, przewijaki, wanienki.
- kwestia czystości w sanitariatach oraz ich niewystarczająca liczba w stosunku do liczby mieszkańców,
- nieodpowiednie ogrzewanie, problemy z przeciągami, grzybem,
- nieodpowiednia lokalizacja ośrodków – z dala od większych ośrodków miejskich – problem z dotarciem do szpitali, instytucji i organizacji,
- potrzeba zwiększenia liczby pracowników socjalnych w ośrodkach, tak żeby zgodnie z założeniem mogli wykonywać pracę socjalną z podopiecznymi, co dziś jest niemożliwe ze względu na nadmiar pracy biurowej,
- brak przygotowania społeczności lokalnej na pojawienie się ośrodka dla uchodźców – konflikty na tle narodowościowym i kulturowym, uniemożliwiające integrację.

Warto byłoby także podkreślić dużą pozytywną rolę świadczeń pozaośrodkowych w integracji cudzoziemców jako alternatywy dla zbiorowego zakwaterowania. Jest ona, jak wskazują autorzy dokumentu, znacznie tańsza niż pobyt w ośrodkach. Jednakże konieczne jest zwiększenie świadczeń na ten cel, bowiem w chwili obecnej oscylują one na granicy ubóstwa i są często zbyt niskie, by umożliwić wynajęcie na wolnym rynku mieszkania, pozwalającego na życie w godnych warunkach.

#### *Postępowanie o nadanie statusu uchodźcy*

Dużym problemem praktyki nadawania ochrony międzynarodowej jawi się czas, który mija od złożenia wniosku do otrzymania decyzji w pierwszej instancji. Ustawa przewiduje tu termin 6 miesięcy, z zastrzeżeniem art. 36-38 kodeksu postępowania administracyjnego. Niestety, niejednokrotnie procedura ta trwa nie z winy wnioskodawcy nawet kilka lat i tłumaczenie, że taki czas jest potrzebny do podjęcia decyzji brzmi przynajmniej niewiarygodnie. Tak długi okres jest wysoce niewskazany zarówno dla cudzoziemca (niepewność co do sytuacji prawnej i faktycznej),

jak i państwa (koszty utrzymania). Być może należy umieścić zapis o bezwzględny zakazie przekroczenia terminu jednego roku przez organy administracji, jeśli wina przewlekłości nie leży po stronie cudzoziemca.

Kolejną zmianą, postulowaną od dłuższego czasu przez Stowarzyszenie, winien być zakaz umieszczania kobiet w ciąży i małoletnich dzieci w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, wpływa to bowiem bardzo negatywnie na ich rozwój psychofizyczny.

### *Programy integracyjne*

Indywidualne Programy Integracji trwają zbyt krótko (obecnie jest to maksymalnie 12 miesięcy) i nie są wystarczająco zindywidualizowane. Zasadne zatem wydaje się, by IPI w przypadku przymusowych imigrantów trwały co najmniej trzy lata i – zgodnie ze swoją nazwą – były znacznie bardziej zindywidualizowane, tj. dostosowane do specyficznych potrzeb wnioskodawcy, jak i całej jego rodziny. Oznacza to, że zarówno współmałżonek wnioskodawcy, jak i ich dzieci, powinni być uwzględniani w programach integracyjnych jako partnerzy działań (szczególnie dzieci starsze, z którymi także należy ustalać i planować działania integracyjne).

Wydłużenie okresu świadczeń wypłacanych w ramach IPI powinno iść w parze ze zintensyfikowaniem działań integracyjnych – chodzi zarówno o pracę socjalną, o bardzo regularne i kompleksowe wsparcie ze strony pracownika socjalnego/zespołów interdyscyplinarnych (w skład których wchodziłyby również pracownicy organizacji pozarządowych), jak i o zapewnienie jak największej liczby kursów zawodowych, a w miarę możliwości również staży czy praktyk, których w tej chwili dramatycznie brakuje.

W przypadku samotnych matek z małymi dziećmi, osób niepełnosprawnych i ofiar traum wojennych IPI powinny przewidywać dodatkowo specjalne instrumenty integracyjne, np. zapewnienie mieszkań chronionych; zapewnienie miejsc w żłobkach/przedszkolach dla dzieci; kursy zawodowe dostosowane do możliwości czasowych i psychofizycznych migrantów; zintensyfikowanie pracy socjalnej przy jednoczesnym zwiększeniu wsparcia finansowego. W szczególnych przypadkach powinna także istnieć możliwość dodatkowego wydłużenia programów integracyjnych, ponad 3 lata.

Warto także zwrócić uwagę na wynikające z praktyki i przepisów utrudnienia w korzystaniu z IPI przez cudzoziemców oraz odmów jego przyznawania.

### *Dostęp do mieszkań*

Szczególny nacisk w polityce integracyjnej wobec przymusowych migrantów należy położyć na dostęp do mieszkań. Podstawową potrzebą każdego człowieka, dającą poczucie bezpieczeństwa, bez której nie jest on w stanie normalnie funkcjonować i rozwijać się, jest posiadanie pewnego i stabilnego dachu nad głową. Zapewnienie dostępu do mieszkań, na utrzymanie których cudzoziemcy byliby w stanie sami zarobić, jest najpilniejszą potrzebą – bez tego dalsza integracja po prostu nie jest możliwa.

Kwestii dostępu do mieszkań cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową nie można ograniczać wyłącznie do czasu trwania programów integracyjnych. Jeśli mają się oni realnie integrować, to muszą mieć zagwarantowany dostęp do mieszkań, które byliby w stanie utrzymać, także po zakończeniu IPI. Nie da się także rozwiązać tej kwestii w oderwaniu od potrzeb ubogich Polaków, bo problem dostępu cudzoziemców do tanich mieszkań jest równoznaczny po prostu z ich brakiem. Trudno byłoby uzasadnić zatem stworzenie dużej puli mieszkań dostępnych jedynie dla przymusowych migrantów, z pominięciem obywateli pozostających w trudnej sytuacji materialnej. Mogłoby to wręcz wywołać wśród nich zawiść i niechęć wobec cudzoziemców. Brak tanich mieszkań to ogromny problem ogólnospołeczny w Polsce, z którego rozwiązaniem nie wolno zwlekać.

Należy natomiast zapewnić cudzoziemcom objętym ochroną międzynarodową realny dostęp do mieszkań z zasobów lokalowych gminy na takich samych zasadach jak obywatelom (teoretycznie mają do tego prawo, ale – czy to z braku wiedzy urzędników, czy ze złej woli – ich wnioski często nie są przyjmowane). Tym w najtrudniejszej sytuacji życiowej należy przyznawać mieszkania chronione. Mamy jednak świadomość, że ze względu na dramatyczny brak mieszkań z zasobów gminy i wieloletni okres oczekiwania na przydział, dostrzeżenie i przestrzeganie praw cudzoziemców w tym zakresie może przynieść poprawę sytuacji jedynie bardzo niewielkiej ich liczbie.

Doraźnym i tymczasowym rozwiązaniem problemu wydaje się stworzenie ośrodków pobytowych dla cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową. Powinny to być nieduże placówki – maksymalnie na kilkanaście rodzin, zapewniające im poczucie intymności (osobne kuchnie i łazienki) oraz wsparcie integracyjne pracowników socjalnych. Cudzoziemcy powinni też sami opłacać w nich opłaty eksploatacyjne oraz czynsz (choć nie za wysoki). Placówki takie powinny być ulokowane w regionach najmniej zagrożonych bezrobociem, w dużych miastach, co umożliwi nawiązywanie relacji z sąsiadami Polakami i zapewni łatwy dostęp do rozmaitych



instytucji, organizacji, szpitali, itd. Pobyt w takiej placówce powinien trwać tak długo, aż cudzoziemiec otrzyma przydział na mieszkanie z zasobów gminy (pracownik socjalny powinien dopilnować, by odpowiedni wniosek został złożony jak najszybciej) lub usamodzielną się na tyle, że będzie w stanie wynajmować mieszkanie na wolnym rynku. Nie jest to oczywiście idealne rozwiązanie, gdyż niesie ze sobą ryzyko powstawania kolejnych gett, jest zatem nie do przyjęcia na dłuższą metę. Ale wobec perspektywy bezdomności lub życia w warunkach uwłaczających ludzkiej godności, wydaje się mniejszym złem.

### *Inne zagadnienia*

Co do założeń dotyczących przesiedleń i relokacji, podkreślić należy potrzebę doprecyzowania procedur uznawania statusu uchodźcy nadanego przez inne państwo lub UNHCR – by nie doprowadzić do sytuacji, że przesiedlona osoba będzie musiała ponownie przejść pełne postępowanie o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Ponadto warunkiem przyjęcia określonej liczby uchodźców powinna być możliwość zapewnienia im na wstępie mieszkania.

W dokumencie brakuje także wskazania na problem powrotów do Polski cudzoziemców w ramach procedury Dublin II. Autorzy dokumentu wskazują na dużą liczbę wniosków, które Polska uznała, brakuje jednak danych odnośnie liczby osób, które faktycznie zostały zawrócone do naszego kraju. Brak także wskazania problemów, które wiążą się z powrotami w ramach regulacji dublińskiej i planów na wsparcie dla osób zawróconych.

Dokument na str. 61 błędnie podaje informacje odnośnie wysokich kwalifikacji zawodowych osób, ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy – badania wykonane przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji podają zupełnie inne fakty w tym zakresie. W analizie dobrych praktyk na tej stronie zabrakło także rozwiązań lubelskiego MOPS w zakresie tworzenia mieszkań socjalnych dla uchodźców.

### **Integracja cudzoziemców**

Rozdział ten jest najbardziej ogólnym z całego dokumentu i zawierającym niezwykle mało konkretnych kierunków prowadzenia polityki integracyjnej. Brakuje wskazania grup cudzoziemców, które powinny być uznane za priorytetowe i jako takie objęte być powinny szczególnym wsparciem w ich integracji w Polsce. Nie sposób nie zgodzić się jednak z tymi ogólnymi rekomendacjami.

Dodać należałoby na pewno wprowadzenie nauczania z zakresu tolerancji i wielokulturowości w szkołach wszystkich szczebli jako obligatoryjny element każdego programu wychowawczego, mający na celu przygotowanie społeczeństwa polskiego do integracji z cudzoziemcami.

Zagadnieniem, które nie pojawia się w żadnym z rozdziałów omawianego dokumentu, jest problematyka dostępu do ochrony zdrowia dla cudzoziemców. Największym problemem w tym zakresie jest konieczność zapewnienia dostępu do publicznej służby zdrowia dla kobiet w ciąży oraz małoletnich nieudokumentowanych migrantów (czego wymagają przyjęte przez Polskę przepisy Konwencji o Prawach Dziecka), jak również dla osób posiadających Kartę Polaka, które nie podlegają ubezpieczeniu z innego tytułu (np. zatrudnienia, nauki).

### **Sprawne funkcjonowanie systemu prawnego i instytucjonalnego**

Stworzenie sprawnego instytucjonalnego i prawnego systemu obsługującego cudzoziemców wymaga przede wszystkim zmian w ustawodawstwie na rzecz uproszczenia i konsolidacji przepisów prawa odnoszących się do migrantów, jak też poprawienia efektywności już działających instytucji zajmujących się tą problematyką. Niezbędna jest także zmiana w zakresie kompetencji organów zajmujących się migracjami.

Istniejące regulacje prawne dotyczące zjawisk migracyjnych są bardzo skomplikowane i w wielu wypadkach niejasne. Szczególnie jest to widoczne w przypadku przepisów odnoszących się do legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP, zawartych przede wszystkim w ustawie o cudzoziemcach. Problemy z interpretacją tych przepisów mają nie tylko cudzoziemcy, ale także organy rozpatrujące ich sprawy. Rezultatem tego są duże różnice w rozstrzygnięciach wydawanych na podstawie podobnych stanów faktycznych. Niestety na skutek niewielkiej liczby spraw cudzoziemskich trafiających do sądów administracyjnych, brak jest rozbudowanego orzecznictwa sądowego w tej sferze, które przyczyniłoby się z całą pewnością do zmniejszenia rozbieżności w interpretacji przepisów prawa, jak też do ujednoczenia praktyki ich stosowania.

Wskazane jest zatem uproszczenie regulacji prawnych oraz takie ich sformułowanie, aby były zrozumiałe dla cudzoziemców, jak też organów, które je stosują. Okazją do takich zmian są obecne prace nad przygotowaniem nowej ustawy o cudzoziemcach.

Funkcjonowanie organów administracji publicznej, które są właściwe do rozpatrywania spraw migrantów pozostawia wiele do życzenia. Szczególnie widoczny jest brak współdziałania pomiędzy poszczególnymi organami władzy publicznej, co bardzo komplikuje sytuacje

cudzoziemców oraz prowadzenie spójnej polityki wobec nich. Dlatego należy z aprobatą przyjąć pomysł skupienia w ramach jednego podmiotu (Urzędu ds. Cudzoziemców) dużej części kompetencji dotyczących sfery migracji, rozproszonych obecnie po różnych organach. Wydaje się nam jednak, że watto byłoby bardziej wzmocnić jego kompetencje, ustanawiając ten Urząd instytucją koordynującą wszystkie działania związane z migracjami, które pozostają w kompetencjach innych resortów (w tym edukacji, zdrowia czy polityki społecznej).

Niezbędne jest także podwyższenie jakości obsługi cudzoziemców przez podwyższenie kwalifikacji urzędników zajmujących się rozpatrywaniem spraw cudzoziemców. Chodzi tutaj między innymi o znajomość języków obcych, a także elementarne rozeznanie w uwarunkowaniach kulturowych grup cudzoziemców, którzy najczęściej trafiają do Polski. Duża część komplikacji oraz problemów ma swoje źródło w barierze językowej oraz braku podstawowych informacji na temat kultury cudzoziemców przyjeżdżających do Polski. Stąd niezbędne jest prowadzenie szerokiej działalności informacyjnej w językach zrozumiałych dla cudzoziemców dotyczącej praw przysługujących im w Polsce.

Potrzebne jest także wprowadzenie w szerszym zakresie możliwości posługiwania się podstawowymi językami obcymi w kontaktach z urzędami – szczególnie w zakresie bieżącej komunikacji, ale także poprzez dokonywanie tłumaczeń przynajmniej części decyzji w zakresie legalizacji pobytu.

Problemem jest także funkcjonowanie w Polsce funduszy SOLID, z których finansowana jest obecnie duża część działań związanych z integracją cudzoziemców. Choć fundusze te są wielokrotnie wspomniane jako potencjalne źródło finansowania różnego rodzaju działań, zabrakło wskazania potrzeby usprawnienia ich działania w porównaniu z funkcjonującym stanem obecnym.

Zagadnieniem, które przewija się w paru rozdziałach dokumentu jest także zapewnienie cudzoziemcom dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. Dotyczy ono szczególnie migrantów przymusowych oraz osób, przebywających w placówkach detencyjnych. Należy podkreślić, że obowiązek taki nakładają na Polskę dwie dyrektywy UE, które do tej pory nie zostały implementowane. Tymczasem autorzy dokumentu, stwierdzając potrzebę zapewnienia takiego wsparcia, nie formułują żadnych postulatów odnośnie kształtu, jaki miałyby przybrać taka pomoc. Niewątpliwie jest, że powinna być ona zbudowana na innych zasadach, niż dla ogółu społeczeństwa (co podkreślał także Prezydent RP w swoich wystąpieniach). Nie ma zatem potrzeby oczekiwania na stworzenie ogólnego systemu dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich, bowiem system dla cudzoziemców i tak będzie wymagał opracowania innych rozwiązań.

Konieczne jest zatem uzupełnienie tego dokumentu o jasno i kategorycznie sformułowany postulat stworzenia systemu dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej przynajmniej dla wybranych grup cudzoziemców.

### **Monitoring Procesów Migracyjnych**

Postulaty w dziedzinie monitoringu migracji przedstawione są wraz ze wskazaniem instytucji odpowiedzialnych za daną problematykę. Nie precyzuje jednak, jaka będzie rola poszczególnych instytucji, zakres zadań i schemat zarządzania, co w efekcie nie pozwala na wyobrażenie sobie, w jaki sposób realizowane będą przedstawione postulaty.

Warto zwiększyć rolę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który wydaje się instytucją będącą w stanie w potencjalnie największym stopniu udzielić informacji na temat liczby, charakteru i warunków pracy cudzoziemców. Wymaga to zmiany w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych i zwiększenie zadań Prezesa ZUS o prowadzenie ogólnopolskiej bazy danych ubezpieczonych cudzoziemców. Taka koncepcja była już prezentowana między innymi przez naukowców związanych z Instytutem Polityki Społecznej UW.

Warto także podkreślić, iż administracja publiczna, choć powinna posiadać wyspecjalizowane komórki analityczne, to nie powinna sama prowadzić badań. Znacznie tańszym i efektywniejszym sposobem jest bowiem zlecenie ich wyspecjalizowanym placówkom naukowo-badawczym. Takie postępowanie – tj. zamawianie przez urzędy publiczne badań na zewnątrz oraz płacenie za nie instytucjom naukowym powinno stać się standardem polskiej administracji. Dotyczy to także ewaluacji działania różnego rodzaju elementów polityki migracyjnej, której kluczowym elementem jest wykonanie jej przez niezależną od zlecającego instytucję.

Mając nadzieję, że zgłoszone przez nas uwagi przydadzą się w trakcie dalszych prac nad konsultowanym dokumentem,

Łączę wyrazy szacunku

*dr Witold Klaus*  
  
*Prezes Zarządu*  
*Stowarzyszenia Interwencji Prawnej*