

Warszawa, 3 lutego 2012 r.

Departament Polityki Migracyjnej
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

Szanowni Państwo,

Poniżej przesyłamy uwagi do stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Zielonej Księgi w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE), sygn. COM(2011) 735 przygotowane przez zespół prawników Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej stoi na stanowisku, że nieodzowne jest przeprowadzenie szerokiej debaty na temat łączenia rodzin w celu znalezienia w tym zakresie skuteczniejszych niż dotychczas rozwiązań. Obowiązująca dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 23 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin wymaga dostosowania jej do aktualnych potrzeb oraz uwzględnienia dotychczasowych doświadczeń wynikających z jej stosowania. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej – organizacja której do celów statusowych należy działalność na rzecz osób wykluczonych, w tym również cudzoziemców w Polsce – pragnie zwrócić uwagę na kilka kwestii, które powinny stać się przedmiotem debaty nad problemem łączenia rodzin.

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie jedynie do zapewnienia łączenia rodzin tzw. nuklearnych, państwa członkowskie mogą swobodnie decydować o tym, czy ująć w swoim ustawodawstwie krajowym innych członków rodziny (art. 4 ust. 3). Jest to jedynie klauzula fakultatywna, jednakże ponad połowa państw członkowskich zdecydowała się włączyć do katalogu osób, które można połączyć z rodziną rodziców członka rodziny rozdzielonej lub rodziców jego małżonka. Należy zauważyć, że w celu jak najgłębszej integracji obywateli państw trzecich z przyjmującym społeczeństwem definicję członka rodziny należy formułować jak najszerzej. W przypadku osób z innego kręgu kulturowego najbardziej wąskie pojęcie rozumienia rodziny i ograniczenie go tylko do małżonków oraz niepełnoletnich dzieci budzi sprzeciw i traktowane jest jako represja i ograniczenie prawa do życia rodzinnego.

Należy zauważyć także, że niejednokrotnie w przypadku małżeństw muzułmanów mamy *de facto* do czynienia w świetle przepisów polskiego prawa ze związkiem nieformalnym w sytuacji, gdy małżeństwo zawarto wyłącznie w obrządku religijnym. Nierzadko również długotrwałe związki obywateli państw trzecich nie są w żaden sposób formalizowane. Stąd wskazanym byłoby jasne i czytelne, pozytywne zakwalifikowanie niepoślubionego partnera, będącego obywatelem państwa trzeciego, z którym członek rodziny rozdzielonej znajduje się w należycie poświadczonym, stabilnym długotrwałym związku do procesu łączenia rodzin.

Wskazane byłoby również rozszerzenie pojęcia rodziny o dorosłe niezamężne lub niezonate dzieci osób, które obiektywnie z uwagi na stan zdrowia czy wiek nie są w stanie zapewnić sobie utrzymania. Należy pamiętać, że starsi, schorowani rodzice pozbawieni oparcia dzieci są obecnie pozbawieni możliwości jego uzyskania i muszą liczyć jedynie na opiekę systemu pomocy społecznej, kraju w którym przyszło im samotnie żyć, bez możliwości połączenia się z dziećmi. Warto także zauważyć, że w wielu krajach nie funkcjonują systemy zabezpieczenia społecznego i utrzymanie rodziców na starość jest obowiązkiem dzieci. Z drugiej zaś strony, niejednokrotnie powierzenie opieki nad ich małoletnimi dziećmi wstępnym jest warunkiem koniecznym do podjęcia przez imigrantów zatrudnienia na terytorium państwa członkowskiego.

Stowarzyszenie stoi na stanowisku, iż wprowadzenie wymogów integracyjnych przed wjazdem na terytorium Państwa Członkowskiego rodziców będzie niepożądane przeszkody dla łączenia rodzin. Wskazane byłoby natomiast – w miarę możliwości – wspieranie integracji z krajem docelowym jeszcze przed przyjazdem, poprzez udzielanie informacji bądź nauczanie języka.

Kursy językowe, zajęcia z zakresu wiedzy o społeczeństwie państwa przyjmującego lub podpisywanie umowy zobowiązującej obywateli państw trzecich do uczestnictwa w kursach obywatelskich, jak pokazuje praktyka, jeśli są prowadzone w sposób rzetelny i profesjonalny, skutecznie służą integracji ze społeczeństwem przyjmującym. Działania tego rodzaju są jak najbardziej wskazane i słuszne. Zaleca się tworzenie jak najszerszej oferty łatwo dostępnych kursów językowych i szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe, kursów obywatelskich, jednak uczestnictwo w nich – ze względu na zróżnicowanie sytuacji osobistych i rodzinnych obywateli państw trzecich, ich wieku i stanu zdrowia – nie powinno być w każdym przypadku warunkiem udzielenia pierwszego bądź kolejnego zezwolenia na pobyt. Należy zaznaczyć, że kluczowe jest, by kursy te były prowadzone bardzo profesjonalnie i uwzględniały także różnice kulturowe cudzoziemców (np. grupy jedнопłciowe) oraz warunki ich pobytu w Polsce (np. odbywały się

wieczorami, zapewniały opiekę nad małoletnimi dziećmi). Złe przygotowanie lub zła organizacja kursów mogą przyczynić się do tego, że cudzoziemcy nie będą chcieli/mogli brać w nich udziału.

Program integracyjny powinien być indywidualnie dostosowany do potrzeb i możliwości cudzoziemca – tak by uniknąć wydawania środków na kursy dla obywateli państw trzecich, którzy już od przyjazdu do państwa członkowskiego wykazują się wysokim poziomem integracji ze społeczeństwem przyjmującym, a także by uniknąć dyskryminacji osób w podeszłym wieku czy np. matek opiekujących się małoletnimi dziećmi. Tym samym zaleca się przeformułowanie przepisu art. 7 ust. 2 Dyrektywy przez bardziej szczegółowe określenie dozwolonych środków integracyjnych w celu wyeliminowania ryzyka, iż środki takie stanowiąc będą niepożądane przeszkody dla łączenia rodzin, a także będą dyskryminować poszczególne grupy cudzoziemców

Niewątpliwie istnieje konieczność uwzględnienia w przepisach dyrektywy rodzin obywateli państw trzecich, którzy korzystają z ochrony uzupełniającej. Chociaż formalnie status pobytowy osób z ochroną uzupełniającą jest różny od statusu uznanych uchodźców, to sytuacja faktyczna tych grup jest niemal taka sama. Tak samo jak uchodźcy osoby z ochroną uzupełniającą nie mogą powrócić do kraju pochodzenia z powodu zagrożenia łamania praw człowieka i podstawowych wolności. Zatem podobnie jak uchodźcy nie mają możliwości kontynuacji życia rodzinnego w kraju pochodzenia z przyczyn niezależnych od siebie.

Należy zauważyć, że polski ustawodawca zauważył podobieństwo sytuacji uznanych uchodźców oraz osób z ochroną uzupełniającą zrównując zakres uprawnień, z których mogą oni korzystać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pod względem dostępu do świadczeń integracyjnych, rodzinnych, socjalnych, a także uprawnień związanych z procesem naturalizacji sytuacja obu grup, mimo posiadania innego statusu pobytowego, jest taka sama.

Z powyższych powodów zasadne jest także przyznanie osobom z ochroną uzupełniającą prawa korzystania z przepisów dyrektywy na takich samych zasadach, jak uchodźcom, tj. zmniejszając stawiane im wymagania w czasie postępowania w sprawie łączenia rodzin, a dotyczące zakwaterowania, ubezpieczenia zdrowotnego, stabilnych i regularnych zasobów.

Słusznym jest także umieszczenie w dyrektywie gwarancji dotyczących opłat administracyjnych, które zabezpieczyłyby dostęp osobom ze statusem uchodźcy oraz ochroną uzupełniającą do postępowania w sprawie łączenia rodzin. Należy ciągle pamiętać, że ta grupa cudzoziemców opuściła kraj pochodzenia wbrew własnej woli, często zostawiając w nim cały swój dorobek życiowy. Powodem ich wyjazdu nie była chęć poprawy swojej sytuacji ekonomicznej, studiowania, przeżycia przygody. Z tego względu w początkowym okresie pobytu bardzo trudno im

jest się odnaleźć w nowym kraju, co przejawia się między innymi w trudnościach ze znalezieniu stałego źródła dochodów, które zapewniłoby im nie tylko utrzymanie, ale starczyło na pokrycie ewentualnych kosztów postępowania w sprawie łączenia rodzin. Z tej przyczyny nieodzowna jest minimalizacja barier finansowych w tym postępowaniu.

Podsumowując, Stowarzyszenie uważa za konieczne podjęcie debaty na temat wprowadzenie zmian w przepisach dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 23 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin. W naszym przekonaniu obligatoryjne powinno być objęcie jej regulacjami dalszych członków rodziny, poza małżonkiem i małoletnimi dziećmi. Nadto należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia przepisów uniemożliwiających stosowanie wymogów integracyjnych przed przyjazdem do państwa członkowskiego i poprzez bardziej szczegółową regulację – ograniczającego swobodę państw członkowskich w zakreślaniu wymogów integracyjnych po przyjeździe do UE. Działaniem dyrektywy należy objąć także osoby posiadające ochronę uzupełniającą oraz zrównać ich uprawnienia z uznanymi uchodźcami. Zasadne byłoby również umieszczenie w dyrektywie gwarancji dotyczących opłat administracyjnych, które zabezpieczyłyby dostęp osobom ze statusem uchodźcy oraz ochroną uzupełniającą do postępowania w sprawie łączenia rodzin.

Łączę wyrazy szacunku

dr Witold Klaus



Przewodniczący Zarządu

Stowarzyszenia Interwencji Prawnej