

**Nr
1/2006**

**ANALIZY
RAPORTY
EKSPERTYZY**

Agnieszka Jasiakiewicz

Witold Klaus

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej

**ZMIANY W SYTUACJI PRAWNEJ
UCHODźCÓW W POLSCE
W ROKU 2005**

1. Wstęp¹

Najpoważniejszą zmianą zeszłego roku było przyjęcie przez Sejm w dniu 22 kwietnia 2005 r. ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw². Jednym z podstawowych zadań tego aktu prawnego było dostosowanie polskich przepisów do kilku dyrektyw Unii Europejskiej. Jednak przy okazji naprawionych zostało wiele błędów legislacyjnych popełnionych w trakcie uchwalania nowych ustaw przed wejściem Polski do Unii (odbierających wiele praw socjalnych osobom z pobytem tolerowanym). Ponadto w trakcie prac nad ustawą uwzględnione zostały inne postulaty poprawienia sytuacji uchodźców w Polsce zgłaszane przez UNHCR oraz wiele organizacji pozarządowych. Zostali oni także zaproszeni do udziału w pracach parlamentarnych nad ustawą (organizacje reprezentowała Helsińska Fundacja Praw Człowieka).

Trzeba uczciwie przyznać, że wiele zmian zawartych w ustawie z 22 kwietnia 2005 r. ma niezwykle istotne znaczenie praktyczne. Mowa tu szczególnie o tych, które dotyczą cudzoziemców w najtrudniejszej sytuacji, a więc osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany. Wciąż jednak pozostaje немало problemów, których rozwiązanie jest naprawdę konieczne. Staraliśmy się je w miarę możliwości wskazać, omawiając wprowadzane zmiany.

2. Przyznawanie zgody na pobyt tolerowany

Jedną ze zmian w tej ustawie dotyczy trybu udzielania zgody na pobyt tolerowany. Dotychczas, aby udzielić takiej zgody, konieczne było wydanie decyzji o odmowie wydalenia lub decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, w której jednocześnie udzielano zgody na pobyt. Obecnie prawo przewiduje możliwość wydania decyzji odrębnej, gdy okoliczności uzasadniające udzielenie zgody na pobyt ujawniły się dopiero po zakończeniu procedury o wydalenie czy też nadanie statusu uchodźcy.

Nowelizacja wprowadziła także możliwość **zwolnienia** przez Prezesa URiC **ze strzeżonego ośrodka lub aresztu w celu wydalenia** również osoby, która prawdopodobnie może spełniać przesłanki do uzyskania w Polsce zezwolenia na pobyt tolerowany.

Ponadto ustawa wprowadziła długo oczekiwany przez pełnomocników przepis wprost zobowiązujący organ, przed którym toczy się postępowanie, do **tłumaczenia dokumentów** sporządzonych w języku obcym, a dopuszczonych jako dowód w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy lub azylu. Obowiązek ten będzie więc dotyczył także Rady do Spraw Uchodźców.

¹ Niniejszy tekst ukazał się w czasopiśmie UNHCR „Z obcej ziemi”, maj 2006, nr 24.

² Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2005 r. nr 94 poz. 788. Weszła ona w większości w życie z dniem 1 października 2005 r., za wyjątkiem przepisów, dotyczących praw osób, które uzyskały w Polsce zezwolenie na pobyt tolerowany, które weszły w życie 14 czerwca 2005 r. Prace i zmiany projektu ustawy w trakcie prac parlamentarnych można prześledzić na stronie: http://ks.sejm.gov.pl/proc4/ustawy/3333_u.htm

Tekst jednolity obu ustaw cudzoziemskich dostępny jest na stronie internetowej URiC: www.uric.gov.pl.

3. Uprawnienia socjalne w czasie trwania procedury o nadanie statusu uchodźcy

Od czerwca 2005 r. obowiązują bardzo ważne i długo oczekiwane zmiany, dotyczące pomocy socjalnej w trakcie procedury uchodźczej. Mowa tu o prawie do otrzymania **ekwiwalentu pieniężnego** w zamian za wyżywienie, który można będzie przyznać dzieciom do lat 7, a także dzieciom korzystającym z nauki w publicznych placówkach i szkołach do poziomu ponadgimnazjalnego³. Wątpliwości musi budzić jednak to, iż ekwiwalent może otrzymać jedynie osoba małoletnia, co oznacza, że na przykład 19-letni uczeń, będący w ostatniej klasie liceum, zostanie na sam koniec nauki tej pomocy pozbawiony.

Zmienione zostały także **zasady wstrzymywania pomocy**, polegającej na umieszczeniu w ośrodku dla uchodźców. Straci ją, w całości lub w części, także osoba, która została tymczasowo aresztowana lub pozbawiona wolności oraz osoba, która bez podania przyczyny będzie przebywać poza ośrodkiem, w którym mieszka, przez okres ponad 3 dni. Pomoc ta, na wniosek cudzoziemca, musi zostać przywrócona po ustaniu przyczyny wstrzymania.

Do istotnych zmian należy także zaliczyć możliwość przedłużenia pomocy socjalnej w postaci zgody na przebywanie w ośrodku dla uchodźców na okres do 3 miesięcy cudzoziemcom, którzy otrzymali decyzję nie tylko o nadaniu statusu uchodźcy, ale także o nadaniu pobytu tolerowanego, a także na okres do 1 miesiąca osobom, które otrzymały decyzję o umorzeniu postępowania, w związku z cofnięciem wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

Ubiegły rok przyniósł także zmianę w dwóch rozporządzeniach dotyczących sytuacji socjalnej cudzoziemców. Po pierwsze znowelizowane zostało Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy⁴. Do najważniejszych zmian w nim należy zaliczyć szczegółowe uregulowanie kwestii otrzymywania tzw. „świadczeń poza ośrodkiem” (zwanych w rozporządzeniu „świadczeniami pieniężnymi”). Określona została jego dzienna wysokość (uzależniona od ilości osób w rodzinie wynosi od 25 do 12,50 zł za dzień na osobę). Wypłata następuje z góry do 15 dnia każdego miesiąca w ośrodku położonym najbliżej miejsca zamieszkania cudzoziemca, a w szczególnych przypadkach (związanych ze stanem zdrowia lub bezpieczeństwem) może zostać przekazana przekazem pocztowym.

Ponadto w rozporządzeniu zmieniono zasady przyznawania jednorazowej pomocy pieniężnej na zakup odzieży i obuwia. Wypłacona może być ona jedynie w następnym miesiącu po przyznaniu cudzoziemcowi świadczeń określonych w ustawie o udzielaniu ochrony. Zmienione także zostały warunki, kiedy możliwe jest podwyższenie tzw. kieszonkowego („stałej pomocy pieniężnej na pokrycie drobnych wydatków przez cudzoziemca”) – do prac porządkowych na terenie ośrodka dodano tłumaczenie, ułatwiające porozumiewanie się pracowników ośrodka z cudzoziemcami oraz prowadzenie zajęć kulturalno-oświatowych.

³ Wprowadzenie tych przepisów jest swoistą konsekwencją zdarzeń, które miały miejsce w Dębaku w grudniu 2004 r.

⁴ Nośi ono datę 14 sierpnia 2005 r., zostało opublikowane w Dz.U. z 2005 r. Nr 157 poz. 1322, a weszło w życie 3 września 2005 r.

Nowelizacją objęto również ustawę o systemie oświaty, która do kategorii cudzoziemców posiadających **prawo do pobierania nauki** w publicznych szkołach ponadgimnazjalnych i innych wymienionych w art. 94a, włączyła także **dzieci osób ubiegających się nadanie statusu uchodźcy** w Polsce. Do tej pory mogły one korzystać z nauki jedynie do poziomu gimnazjum. Niepokój musi jednak budzić sformułowanie tego przepisu, które w praktyce wyłącza małoletnich bez opieki, samodzielnie ubiegających się o status uchodźcy (mowa jest bowiem w tym przepisie o „dzieciach osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy”).

Nowelizacja wprowadziła jeszcze jedną dość istotną zmianę, która jednak prawdopodobnie pozostanie zmianą jedynie na papierze. Mowa tu o przyznaniu **prawa do ubiegania się o uzyskanie zezwolenia na wykonywanie pracy osobom będącym jeszcze w procedurze o nadanie statusu uchodźcy**. Trzeba podkreślić, że nie jest to prawo do wykonywania pracy, a jedynie możliwość ubiegania się o zezwolenie na jej wykonywanie, na zasadach obowiązujących wszystkich cudzoziemców. Uprawienie to otrzymają jedynie osoby, których procedura o nadanie statusu przedłużyła się nie z ich winy (co jest kwestią ocenną, a oceny dokonuje Prezes U RiC) i to na tyle, że w ciągu roku nie otrzymali oni decyzji w I instancji. Jeżeli procedura toczy się już przed Radą do Spraw Uchodźców, nie ma możliwości ubiegania się o to zezwolenie. Procedura uzyskania tego zezwolenia wygląda następująco: cudzoziemiec zwraca się do Prezesa U RiC o wydanie zaświadczenia o przedłużaniu się procedury. Następnie z zaświadczeniem tym oraz tymczasowym zaświadczeniem tożsamości cudzoziemca, wnioskodawca zgłasza się do wojewody i na podstawie tych dokumentów może starać się uzyskać zezwolenie na pracę (na czas określony, wskazany w zaświadczeniu Prezesa – czas przewidywanego zakończenia postępowania w I instancji)⁵.

4. Otrzymywanie zezwolenia na osiedlenie się

Na mocy tej nowelizacji o zezwolenie na osiedlenie się będzie mogła ubiegać się już tylko i wyłącznie osoba, która przebywa w Polsce:

- w związku z nadaniem statusu uchodźcy (skrótowy w tym przypadku został termin nieprzerwanego pobytu do 5 lat⁶),
- uzyskaniem zgody na pobyt tolerowany (10 lat nieprzerwanego pobytu), jest dzieckiem lub małżonkiem obywatela polskiego (po spełnieniu pewnych dodatkowych warunków) lub

⁵ Zmiana ta jest wywołana obowiązkiem implementacji Dyrektywy Rady 2003/9/WE ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób, ubiegających się o azyl.

⁶ Na marginesie można tu wspomnieć o pracach nad ustawą. W pierwotnym tekście nowelizacji, zaproponowanym przez U RiC, termin ten był ustalony dla uchodźców na lat 8. W dalszej kolejności okres ten skrócono do lat 7, pod wpływem argumentów UNHCR oraz organizacji pozarządowych, iż Konwencja Genewska zaleca traktowanie uchodźców priorytetowo w zakresie ich prawa do uzyskania obywatelstwa (art. 34) oraz w związku z podpisaniem przez Polskę Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie (w 1999 r.), która zaleca, by okres przebywania w państwie-stronie Konwencji, potrzebny do starania się o uzyskanie obywatelstwa, nie przekraczał lat 10. W trakcie prac parlamentarnych, posługując się analogiczną argumentacją, udało się przekonać posłów do skrócenia tego czasu do lat 5. Szkoda tylko, że takie same przepisy nie zostały przyjęte w odniesieniu do osób, które uzyskały w Polsce zezwolenie na pobyt tolerowany.

- jest małoletnim dzieckiem cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się, urodzonym na terytorium Polski.

Zupełne *novum* stanowi fakt, iż poza wymaganym okresem nieprzerwanego pobytu w Polsce, aby otrzymać zezwolenie na osiedlenie się, nie trzeba spełniać żadnych innych przesłanek, w tym także ekonomicznych. Nie wymienione powyżej kategorie cudzoziemców, np. osoby przebywające w RP na podstawie wiz czy zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, nie będą już mogły otrzymać w Polsce zezwolenia na osiedlenie się, a jedynie skorzystać z nowej instytucji – zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich.

5. Łącznie rodzin

Specjalną uwagę trzeba zwrócić na zasady dotyczące tzw. „łączenia rodziny”. Pojęcie to oznacza możliwość uzyskania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony przez osobę, która jest członkiem rodziny cudzoziemca m.in. posiadającego status uchodźcy lub mieszkającego w Polsce co najmniej 2 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Aby możliwe było przeprowadzenie łączenia, cudzoziemiec musi spełniać określone warunki ekonomiczne.

Na mocy nowelizacji wymagania ekonomiczne dotyczą także uchodźców, o ile nie złożą wniosku o połączenie z rodziną w ciągu 3 miesięcy od dnia uzyskania statusu uchodźcy. Pomimo, że regulacja taka zgodna jest z minimalnymi wymaganiami Dyrektywy jest to w porównaniu z dotychczasowymi przepisami zdecydowane pogorszenie ich sytuacji. Do tej pory wnioski taki mogli złożyć w dowolnym terminie i nie musieli się wykazywać posiadaniem środków finansowych. Wydaje się też, że nie skorzysta z dobrodziejstw tego przepisu wiele osób, bowiem w czasie po otrzymaniu decyzji, uchodźca ma do podjęcia wiele ważnych decyzji dotyczących jego pobytu w Polsce, w tym np. o wyborze miejsca zamieszkania, później zaś rzadko kiedy będzie w stanie sprostać wymaganiom ustawy.

Z uznaniem należy zauważyć, iż przepisy nowelizacji przewidziały możliwości połączenia z rodziną małoletniego bez opieki, który przebywa w Polsce. Ma on prawo do zaproszenia swoich wstępnych w linii prostej (rodziców, dziadków). Dotychczas było to niemożliwe.

W praktyce bardzo istotną przeszkodą okazuje się jednak brak paszportu osoby, która ma do Polski przyjechać. W sytuacji, gdy np. małoletnie dziecko nie posiada własnego dokumentu, nie jest wpisane do paszportu rodziców i nie ma możliwości wyrobienia sobie dokumentu podróży w swoim kraju, pojawia się problem – na podstawie jakiego dokumentu ma wjechać do Polski w celu połączenia się z rodziną? Trzeba mieć nadzieję, że ten problem nie uniemożliwi w praktyce skorzystania z dobrodziejstwa łączenia rodziny. Z pewnością nie będą to przypadki rzadkie, dlatego też kluczową rolę przy ich rozwiązywaniu będzie odgrywało życzliwe podejście polskich organów.

Konieczne trzeba także podkreślić, iż osoby posiadające pobyt tolerowany możliwość połączenia z rodziną uzyskają dopiero po dwuletnim pobycie w Polsce (o ile zaliczymy je do kategorii osób z

art. 54 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach tj. osób, które mieszkały na terytorium RP co najmniej 2 lata na podstawie zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony; inna interpretacja oznaczałaby, że osoby te w ogóle nie będą miały prawa do skorzystania z łączenia rodzin), a ponadto obowiązani są spełnić przesłanki ekonomiczne. Taka regulacja, bez względu na przyjętą interpretację, jest zupełnie nieuzasadniona, biorąc pod uwagę, co przyznają zresztą sami twórcy nowelizacji, że w praktyce ich sytuacja faktyczna jest taka sama, jak osób posiadających status uchodźcy. Wydaje się, że jest ona także niezgodna z prawem do ochrony życia rodzinnego wyrażonym w art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i potwierdzonej w wielu wyrokach Trybunału w Strasburgu⁷.

6. Nowe uprawnienia dla osób z pobytem tolerowanym

Na mocy nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia cudzoziemcy z pobytem tolerowanym uzyskali natomiast **prawo do rejestracji** w Urzędzie Pracy w **charakterze bezrobotnego**. Jest to zmiana niezwykle istotna, przede wszystkim dlatego, że rejestracja w UP daje automatycznie prawo do korzystania z ubezpieczenia zdrowotnego czyli bezpłatnej pomocy medycznej. Dotychczas z pomocy medycznej osoby te miały prawo korzystać dopiero po opłaceniu dobrowolnej, bardzo wysokiej składki na ubezpieczenie. Osoby te uzyskiwały także **prawo do renty socjalnej**⁸.

Interesującą historię przechodzi uprawnienie do otrzymania przez osoby z pobytem tolerowanym **świadczeń rodzinnych**. Prawo to przyznane im w ustawie o udzielaniu ochrony w momencie jej uchwalenia w 2003 r. stałoby się możliwe do zrealizowania z dniem 1 maja 2004 r. (z chwilą umożliwienia im rejestracji w urzędzie pracy). Tego jednak dnia weszła w życie nowa ustawa o świadczeniach rodzinnych, która z kategorii uprawnionych wykreśliła osoby z pobytem tolerowanym. Błąd ten naprawiła ustawa z 22 kwietnia 2005 r., przyznając to uprawnienie od 14 czerwca zeszłego roku.

Właśnie weszła jednak w życie kolejna nowelizacja ustawy – tzw. becikowe (ustawa z 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych⁹). Na jej podstawie zmianie uległ zakres podmiotowy uprawnionych do otrzymania świadczeń – w przypadku cudzoziemców wprowadzony został obowiązek zamieszkiwania na terytorium RP przez co najmniej rok przed złożeniem wniosku o udzielenie świadczenia. Dotyczy on wszystkich uprawnionych cudzoziemców, w tym także uchodźców oraz osób z pobytem tolerowanym. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że organy przyznające świadczenia będą zaliczały okres pozostawania w procedurze o nadanie statusu do wymaganego roku. Praktyka w tym zakresie może być jednak różna.

⁷ patrz orzeczenia i argumentacja Trybunału przytoczona w: M. A. Nowicki, I. Rzeplińska: Ochrona praw cudzoziemców w orzecznictwie organów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Palestra nr 9 z 1998 r., str. 109-112

⁸ Prawa te oraz prawo do zasiłku rodzinnego i korzystania z pomocy społecznej uzyskiwały także osoby posiadające w Polsce zgodę na pobyt rezydenta długoterminowego WE, a także osoby posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta udzielone przez inne państwo UE, które w Polsce uzyskały zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. Oni, a także członkowie ich rodzin oraz cudzoziemcy przebywający w Polsce na zasadzie łączenia rodziny, na mocy zmian w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej uzyskali także prawo do prowadzenia takiej działalności na zasadach obowiązujących obywateli RP.

⁹ opublikowana w Dz. U. z 2005 r. Nr 267 poz. 2260.

Ważną i wartą zaznaczenia zmianą w sytuacji osób, które uzyskały zezwolenie na pobyt tolerowany w Polsce jest także **możliwość otrzymania polskiego dokumentu podróży**. Do tej pory osoby te w sytuacji, w której upłynął termin ważności tego paszportu lub do Polski przyjechały na sfalszowanym paszporcie, nie miały możliwości legalnie wyjechać z Polski. Dokument ten można uzyskać, jeżeli cudzoziemiec utracił ten, którym posługiwał się dotychczas lub upłynął jego termin ważności.

7. Zmiany w zakresie programów integracyjnych

Wydane zostało także nowe Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom¹⁰. Do najważniejszych zmian w nim w porównaniu ze stanem poprzednim można zaliczyć wprowadzenie obowiązku prowadzenia przez powiatowe centra pomocy rodzinie poradnictwa specjalistycznego dla uchodźców (§ 5 pkt 4) obejmującego: poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne. W tej sytuacji powiaty muszą prowadzić taką usługę same lub zlecić ją organizacjom pozarządowym.

Określone także zostały sytuacje, w których uchodźca może zmienić miejsce zamieszkania, nie rezygnując z programu integracyjnego. Obecnie jest to możliwe jeżeli: znajdzie gdzie indziej pracę lub mieszkanie, chce się połączyć z rodziną lub wymaga specjalistycznego leczenia. W innych przypadkach jest to niemożliwe. Określono także, że pomoc integracyjna może zostać wstrzymana, jeżeli uchodźca bez usprawiedliwienia przez okres do 30 dni nie uczestniczy w kursach języka polskiego.

Podsumowując można stwierdzić, że w zeszłym roku zostało naprawionych wiele błędów popełnionych wcześniej. Ustawodawstwo w zakresie pomocy cudzoziemcom, w szczególności uchodźcom i osobom z pobytami tolerowanymi, można jednak jeszcze ulepszyć. Najbardziej palącą jest obecnie z pewnością kwestia wprowadzenia programów integracyjnych dla osób, które uzyskały zgodę na pobyt tolerowany¹¹. W chwili obecnej prowadzone są zresztą prace nad kolejną nowelizacją ustaw cudzoziemskich, w związku z obowiązkiem implementacji przez Polskę kolejnych dwóch dyrektyw unijnych. Miejmy nadzieję, że przyniosą one także rozwiązania w innych wymagających reakcji kwestiach.

NOTA O AUTORACH

Agnieszka Jasiakiewicz – prawniczka, doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Członkini Zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, od wielu lat zajmuje się świadczeniem pomocy prawnej uchodźcom i cudzoziemcom, autorka publikacji z zakresu praw cudzoziemców.

¹⁰ opublikowane w Dz.U. z 2005 r. Nr 201 poz. 1669.

¹¹ Por. A. Jasiakiewicz, W. Klaus, B. Smoter, *Sytuacja cudzoziemców posiadających w Polsce zgodę na pobyt tolerowany – rekomendacje dla polskiej polityki integracyjnej*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie nr 60, marzec 2006

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



Analizy, Raporty, Ekspertyzy 2006, nr 1 (1); luty 2006 r.

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

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