

**Nr
7/2007**

**ANALIZY
RAPORTY
EKSPERTYZY**

Agnieszka Gutkowska
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

**UWAGI DO PROJEKTU NOWELIZACJI
USTAWY O UDZIELANIU CUDZOZIEMCOM
OCHRONY NA TERYTORIUM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
(DRUK SEJMOWY NR 1988)**

Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej

1. Wstęp

Sytuacja prawna cudzoziemców w Polsce regulowana jest w oparciu o trzy podstawowe akty prawne tzn. ustawę o cudzoziemcach z dnia z 13 czerwca 2003 r.¹, ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP z dnia 13 czerwca 2003 r.² oraz ustawę z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie i wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin³. Co do zasady jednak, sytuacja tej specyficznej kategorii cudzoziemców, jakimi są potencjalni uchodźcy regulowana jest przez drugi z nich. Właściwie nie odnosi się do nich trzecia z ustaw cudzoziemskich, tzw. ustawa o unitach⁴. Pewne uregulowania dotyczące ich sytuacji prawnej i faktycznej zawarte są natomiast także w, dopiero co znowelizowanej, ustawie o cudzoziemcach⁵. Nowelizacja tej ustawy wprowadziła zmiany dotyczące przede wszystkim sytuacji osób przebywających na terytorium RP nielegalnie, dając im możliwość zalegalizowania swojego pobytu poprzez instytucję tzw. abolicji. Jednak także w toku prac nad ustawą o cudzoziemcach Stowarzyszenie Interwencji Prawnej zgłaszało na ręce senatora Zbigniewa Romaszewskiego, przewodniczącego senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności propozycje zmian ustawy o udzielaniu ochrony, a także innych ustaw zawierających przepisy dotyczące osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub objętych już jakąś formą ochrony międzynarodowej. Część z tych propozycji straciła swoją aktualność, ponieważ została uwzględniona w omawianym projekcie ustawy, jak na przykład prawo do bezpłatnej nauki na poziomie studiów wyższych dla osób objętych ochroną subsydiarną. Nadal jednak pozostają dość istotne kwestie⁶, których projekt nie porusza, choć, naszym zdaniem, wymagają one konkretnych zmian i nowych uregulowań.

Przygotowany projekt nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP i niektórych innych ustaw ma na celu transpozycję do wewnętrznego porządku prawnego przepisów dwóch dyrektyw Rady UE tzn. dyrektywy 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej pomocy oraz dyrektywy 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich.

Projekt wprowadza wiele istotnych zmian, spośród których część zostanie omówiona poniżej. Niektóre z nich to dawno oczekiwane ulepszenia sytuacji prawnej i faktycznej cudzoziemców. Niektóre zaś, np. poprzez wprowadzenie wielu pojęć nieostrych, a nawet nieznanych dotąd w polskich regulacjach prawnych, stwarzają możliwość wielu uznaniowych decyzji i interpretacji. Od razu trzeba jednak zaznaczyć, że niestety większość z

¹ Dz. U. 2003, nr 128, poz. 1175, z późn. zm.

² Dz. U. 2003, nr 128, poz. 1176, z późn. zm.

³ Dz. U. 2006, nr 144, poz. 1043.

⁴ Wyjątkiem było wprowadzenie w tej ustawie regulacji pozbawiającej osoby z pobytem tolerowanym prawa do pomocy socjalnej na czas trwania ponownej procedury o nadanie statusu uchodźcy. Przepis ten, którego deklarowanym celem było zaktywizowanie cudzoziemców do rozpoczynania samodzielnego życia, w efekcie doprowadził do masowego zrzekania się przez cudzoziemców zgody na pobyt tolerowany i pogarszania swojej sytuacji tak prawnej, jak i faktycznej. Cudzoziemcy pozostawali bowiem nadal w ośrodkach dla uchodźców, jednak pozbawieni już uprawnień, przysługujących osobom, które uzyskały zgodę na pobyt tolerowany w tym np. prawa do pracy.

⁵ Ustawa z dnia 24.05.2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2007, nr 120, poz. 818.

⁶ Por. A. Jasiakiewicz, W. Klaus, B. Smoter: Sytuacja cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt tolerowany – rekomendacje dla polskiej polityki integracyjnej, *Analizy i Opinie* 2006, nr 60, wydawane przez Instytut Spraw Publicznych; A. Jasiakiewicz, W. Klaus: Zmiany prawne w polskich przepisach o cudzoziemcach, „Z obcej ziemi”, nr 24, maj 2006; W. Klaus (red.): Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2006.

tych zapisów, które wzbudzają nasz niepokój wynika bezpośrednio z przepisów dyrektywy. Tak więc polski ustawodawca skorzystał jedynie z możliwości stworzonych przez przepisy europejskie, które w dużym stopniu dążą do faktycznego ograniczenia liczby cudzoziemców w Unii, w tym także, niestety, tej wyjątkowej kategorii, jaką są cudzoziemcy poszukujący ochrony. Można jedynie przypomnieć, że przepisy europejskie statuują pewne minimum legislacyjne, nie ograniczając wcale Państwu Członkowskiemu możliwości korzystniejszego uregulowania prawnej sytuacji, w tym przypadku osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

2. Ochrona uzupełniająca

Najpoważniejszą zmianą zaplanowaną w projekcie ustawy⁷ jest wprowadzenie do polskiego systemu ochrony cudzoziemców nowej instytucji prawnej tzw. ochrony uzupełniającej. Jak wskazuje nazwa, jej stosowanie stanowić ma uzupełnienie przewidzianego Konwencją Genewską statusu uchodźcy i, w praktyce, częściowo zastąpić funkcjonującą do tej pory, dość ulomnie, zgodę na pobyt tolerowany. Od momentu wejścia w życie ustawy to ochrona uzupełniająca stanowić będzie wymaganą przez dyrektywę subsydiarną formę ochrony cudzoziemców. Ustawodawca zdecydował się jednak na pozostawienie także i zgody na pobyt tolerowany, jako dodatkowej instytucji prawa krajowego. Nowelizacja przewiduje, że pobyt tolerowany otrzymają osoby, których wydalenie do kraju pochodzenia jest w praktyce niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu lub cudzoziemca lub też ich powrót musiałby nastąpić do kraju, w którym zagrożone byłyby podstawowe, enumeratywnie wyliczone, prawa człowieka określone w Konwencji Rzymskiej z 1950 r., w tym także, co jest nowością, prawo do życia rodzinnego (art. 8 Konwencji) Ochrona uzupełniająca zaś, zgodnie z projektem, przeznaczona będzie dla osób, które nie kwalifikują się do przyznania im statusu uchodźcy, niemniej jednak powrót do kraju pochodzenia mógłby je narażać na rzeczywiste ryzyko doznania, i tu pojawia się nowa kategoria prawna, „poważnej krzywdy” poprzez orzeczenie lub wykonanie kary śmierci, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Pojawiają się jednak pewne zastrzeżenia odnośnie przesłanek przyznawania ochrony uzupełniającej. Do tej pory ustawa nie zawierała *expressis verbis* wyrażonych przesłanek odmowy udzielenia ochrony subsydiarnej. Obecny projekt zmienił ten stan rzeczy, wprowadzając w art. 20 nowelizowanej ustawy przesłanki zarówno fakultatywnej, jak i obligatoryjnej odmowy. Wątpliwości budzi zarówno sam fakt wprowadzenia tego typu regulacji, jak również większość zawartych w tym przepisie przesłanek. Zawierają one bowiem wiele nieostrych pojęć, pozostawiając tym samym pole do dowolnej interpretacji poszczególnym organom. Najpoważniejsze obiekty interpretacyjne budzi obowiązek odmowy objęcia ochroną uzupełniająca cudzoziemca, który „stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa społeczeństwa” (art. 20 ust. 1 pkt 2 lit. c nowelizowanej ustawy). Niezgodna ze standardami ochrony praw człowieka jest także obligatoryjna odmowa udzielenia ochrony subsydiarnej po pierwsze cudzoziemcowi, wobec którego istnieją poważne podstawy, aby sądzić, iż dopuścił się zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego lub jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, po drugie cudzoziemca, który popełnił na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią we-

⁷ Jeżeli w tekście mowa jest o ustawie bez określenia jej nazwy, chodzi o projekt nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

dług prawa polskiego, a także cudzoziemca, który podlegał do popełnienia któregoś z tych dwóch kategorii czynów. W praktyce regulacja ta oznacza, iż cudzoziemiec taki nie zostanie objęty żadną z form ochrony międzynarodowej nawet w sytuacji, gdy ewentualny powrót do kraju pochodzenia wiązałby się z prawdopodobieństwem doznania „poważnej krzywdy”, a więc zachodziłyby przesłanki pozytywne objęcia go ochroną subsydiarną. O ile nieobjęcie go ochroną w postaci statusu uchodźcy jest w powyższych okolicznościach uzasadnione, tak trzeba zadać sobie pytanie, czy pozbawienie go także ochrony subsydiarnej jest zgodne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a także zasadą *non-refoulement*. Pozostaje mieć nadzieję, że przy takiej regulacji zastosowanie wobec tych cudzoziemców znajdą przepisy o zgodzie na pobyt tolerowany.

3. Pomoc integracyjna

Wydaje się, że niejednokrotnie przesłanki ochrony uzupełniającej i zgody na pobyt tolerowany będą się nakładały (co przyznaje sam projektodawca w uzasadnieniu do projektu). Ustalona jednak w ustawie kolejność, w jakiej rozpatrywane ma być przyznawanie poszczególnych form ochrony, wskazuje na pierwszeństwo ochrony uzupełniającej. Rozwiązanie takie należy przyjąć z uznaniem, bowiem osobom, które zostaną objęte ochroną uzupełniająca, przyznano, na podobieństwo uznanych uchodźców, pomoc integracyjną. Najważniejszą bodaj zmianą, którą wprowadza projekt, jest właśnie dostrzeżenie konieczności integracji cudzoziemców korzystających nie tylko z ochrony konwencyjnej, ale także subsydiarnej. Nie można nie zgodzić się z argumentacją uzasadnienia projektu, że nie spowoduje to podniesienia wydatków budżetowych, a jedynie inne, i to o wiele efektywniejsze, ich wykorzystanie. Niezwykle ważne jest także i to, że pomoc integracyjną otrzymają także i ci cudzoziemcy, którzy ochronę subsydiarną (dotychczas w formie zgody na pobyt tolerowany) otrzymali przed dniem wejścia w życie omawianej nowelizacji. Pomoc ta będzie przyznawana jedynie na ich wniosek złożony w określonym w projekcie, trzymiesięcznym terminie od wejścia w życie tych przepisów.

Programem integracyjnym nie zostali objęci cudzoziemcy, którym przyznana zostanie zgoda na pobyt tolerowany. Jak wynika z szacunków przedstawionych w uzasadnieniu projektu, zgodę na pobyt tolerowany otrzyma rocznie ok. 70 osób. Bardzo wyraźnie trzeba podkreślić, iż ustawodawca przewidział tę formę ochrony także i dla pewnej kategorii migrantów przymusowych – tych, którzy nie mogą wrócić do swoich krajów pochodzenia ze względu na grożące im tam naruszenia podstawowych praw człowieka. Jednocześnie jednak nie przewidział dla nich praw socjalnych niezbędnych do stworzenia podstaw egzystencji w Polsce. Oznacza to, że pojawi się u nas grupa cudzoziemców, którym Polska udzieliła ochrony, a jednocześnie pozostawiła samych sobie, co w praktyce będzie oznaczało pozostawanie przez nich na skraju nędzy lub też, najrychlej, zwrócenie się w stronę nielegalnej działalności. Zadać więc należy sobie pytanie, czy racjonalnym nie byłoby objęcie także i tej niewielkiej grupy osób świadczeniami, które przysługiwać mają cudzoziemcom objętym pierwszymi dwoma formami ochrony.

Programem integracyjnym nadal nie zostali także objęci uchodźcy – małżonkowie obywateli polskich. *Ratio legis* takiego rozwiązania zawiera uzasadnienie projektu ustawy o pomocy społecznej⁸, gdzie czytamy, iż „proces integracji uchodźców, którzy są współmałżonkami obywateli polskich – nie wymaga dodatkowego wsparcia pomocy społecznej, ponieważ odbywa się przez rodzinę, z wykorzystaniem jej możliwości i zasobów”. Rozumiejąc przesłanki, którymi kierował się ustawodawca, wyraźnie należy stwierdzić, iż nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, ażeby uchodźca, który ma współmałżonka Polaka, a nie posługuje się językiem polskim, nie mógł uczestniczyć w bezpłatnych,

⁸ Sejm RP IV kadencji, nr druku: 2012.

profesjonalnych lekcjach języka polskiego. Ponadto taka regulacja stawia nierzadko rodziny polsko – cudzoziemskie w gorszej sytuacji, niż znajdują się rodziny cudzoziemskie. W praktyce bowiem na początku samodzielnego życia w Polsce, dodatkowo bez dobrej znajomości języka polskiego, uchodźca nie będzie w stanie znaleźć zatrudnienia, co oznacza, że trud utrzymania rodziny, przynajmniej w początkowym okresie, spadnie na małżonka Polaka. Nie wydaje się, aby rzeczywistym celem ustawodawcy było dyskryminowanie małżeństw polsko – uchodźczych. Dlatego też warte przemyślenia jest wprowadzenie możliwości objęcia programami integracyjnymi uchodźców – małżonków obywateli RP. Tym bardziej, że regulacja taka ze względu na znikomą liczbę małżeństw polsko-uchodźczych nie spowoduje praktycznie żadnego obciążenia dla budżetu. Innym, choć niewątpliwie uboższym rozwiązaniem byłoby przyznanie uchodźcom-małżonkom Polaków chociaż pewnych elementów programu integracyjnego, przede wszystkim, prawa do bezpłatnej nauki języka polskiego⁹.

Projekt zawiera jeszcze jedną niezwykle istotną w praktyce zmianę, dotyczącą funkcjonowania programów integracyjnych. Przewiduje bowiem nowelizację art. 91 ustawy o pomocy społecznej, który w ustępie 10 stanowi, iż pomoc dla cudzoziemca przebywającego w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy przysługuje począwszy od miesiąca kalendarzowego, w którym cudzoziemiec opuścił ośrodek. W praktyce oznacza to, iż dopóki cudzoziemiec nie wyprowadzi się z ośrodka, nie otrzyma pomocy finansowej, natomiast z pewnością nie będzie miał możliwości wyprowadzić się z ośrodka dopóty, dopóki nie otrzyma pieniędzy z programu integracyjnego (bez kaucji i pierwszego czynszu płaconego z góry przed wynajęciem mieszkania nie ma żadnych szans na jego wynajęcie). Pomimo słusznych założeń (uniknięcie sytuacji, kiedy cudzoziemiec pierwsze trzy miesiące okresu przeznaczanego na integrację spędza nadal w ośrodku dla uchodźców) regulacja w tym kształcie tworzy jednak efekt zamkniętego koła, uniemożliwiając cudzoziemcom rozpoczęcie samodzielnego życia. Aby przepis ten mógł spełnić przypisywaną mu funkcję, konieczne byłoby uruchomienie rezerwy, przeznaczonej na zasilki celowe „na wyjście z ośrodka”. Chodzi tu o pieniądze niezbędne, aby cudzoziemcy byli w stanie opuścić ośrodek, co z kolei jest konieczne, według planowanych przepisów, do uruchomienia pomocy integracyjnej. Warto byłoby, aby Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wystąpiło z wnioskiem o uruchomienie takiej rezerwy do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które jest dysponentem środków w tym zakresie.

4. Regulacje dotyczące cudzoziemców, którzy złożyli ponowny wniosek o nadanie statusu uchodźcy.

Przykładem nowej regulacji, zgodnej z przepisami unijnymi, aczkolwiek stwarzającej rzeczywiste ryzyko dla bezpieczeństwa cudzoziemców, są przepisy dotyczące postępowania wobec tych cudzoziemców, którzy złożyli ponowny wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Przede wszystkim wobec tej kategorii cudzoziemców nie nastąpi wstrzymanie wykonania decyzji o wydaleniu do dnia doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. W praktyce oznacza to, że możliwa jest deportacja osoby, która złożyła wniosek o nadanie statusu uchodźcy jeszcze w trakcie trwania procedury (art. 33 ust. 5 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 3 nowelizowanej ustawy). Projekt wprowadza jedynie możliwość wstrzymania wykonania decyzji o wydaleniu przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców przy spełnieniu określonych przesłanek, tzn. gdy przemawia za tym słuszny interes strony, nie

⁹ Według obecnych przepisów nie jest możliwe przyznanie poszczególnych elementów programu integracyjnego. cudzoziemiec może być objęty programem w pełnym jego zakresie lub nie zostać objęty wcale.

jest to sprzeczne z interesem społecznym, a także, i tu pojawia się kategoria ocenna, gdy złożenie kolejnego wniosku nie stanowi nadużycia postępowania o nadanie statusu uchodźcy.

Problematyczne wydaje się być także rozwiązanie przewidujące możliwość odmowy nadania statusu uchodźcy cudzoziemcowi, który złożył ponowny wniosek wówczas, gdy uzasadnieniem jego obawy przed prześladowaniem są okoliczności, które, jak to określa ustawa, „celowo wytworzył po opuszczeniu terytorium kraju pochodzenia”. W praktyce można sobie wyobrazić sytuację, że udział uchodźcy z Białorusi czy Czeczenii w demonstracjach antyreżimowych organizowanych w Polsce czy też jego aktywna działalność w różnego rodzaju stowarzyszeniach, tj. Wolny Kaukaz czy Wolna Białoruś może zostać uznana za taką właśnie „celowo wytworzona okoliczność”. Tym samym zaś możliwa będzie odmowa nadania statusu uchodźcy, pomimo spełnienia przesłanek art. 1A Konwencji Genewskiej. Oczywiście najbardziej problematycznym zagadnieniem będzie kwestia interpretacji pojęcia „celowego wytworzenia” zagrożenia i wskazania okoliczności, które powinny zaistnieć, aby zachowanie cudzoziemca w Polsce mogło wypełnić przesłanki art. 19 ust. 3 nowelizowanej ustawy. Warto się także zastanowić, czy praktyczne stosowanie tego przepisu nie naruszy wolności słowa, stowarzyszeń, zgromadzeń, itp. cudzoziemców przebywających w Polsce. Niezbędna wydaje się także analiza tego przepisu w kontekście kategorii uchodźców *sur place*, a więc tych, którzy stali się uchodźcami już po opuszczeniu terytorium własnego państwa.

Oczywistym jest, że wprowadzenie tych regulacji było odpowiedzią na powszechną wśród cudzoziemców praktykę wielokrotnego składania wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Jednocześnie jednak trzeba bardzo wyraźnie podkreślić, że w większości przypadków ponowne wnioski były wynikiem braku programu integracyjnego dla osób objętych ochroną subsydiarną, czyli w praktyce brakiem jakichkolwiek możliwości samodzielnego życia poza ośrodkiem. W obecnej sytuacji, gdy ustawodawca dostrzegł palącą konieczność objęcia integracją także i tej kategorii cudzoziemców, wydaje się, że tak restrykcyjne przepisy nie będą już potrzebne. Cudzoziemcy nie będą bowiem składać ponownych wniosków o nadanie statusu uchodźcy, korzystając z możliwości opuszczenia ośrodka i realnej szansy usamodzielnienia się. Można więc zakładać, że ci cudzoziemcy, którzy zdecydują się na złożenie ponownego wniosku, będą mieli ku temu rzeczywiste powody, a to właśnie oni natkną się na nowe, zastrzone przepisy.

5. Wniosek oczywiście bezzasadny

Projekt ustawy przewiduje także nowe przesłanki uznawania wniosku za oczywiście bezzasadny, a także konsekwencje takiej klasyfikacji. Według nowej regulacji wniosek rozpatrywany ma być w przyspieszonej procedurze między innymi wówczas, gdy wnioskodawca podał inne przyczyny złożenia wniosku niż obawa przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej lub nie podał żadnych informacji o okolicznościach związanych z obawą przed prześladowaniem. Co więcej, w takiej sytuacji w ogóle nie zostanie przesłuchany. W praktyce można więc wyobrazić sobie taki przypadek, że cudzoziemiec, który składając wniosek o nadanie statusu uchodźcy na granicy powiedział, iż wyjechał z kraju i prosi o ochronę, ponieważ w jego ojczyźnie jest wojna, w ogóle nie zostanie wezwany na wywiad statusowy. Nie będzie miał więc możliwości szczegółowego przedstawienia powodów ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy. W podobnej sytuacji znajdzie się cudzoziemiec, którzy podczas składania wniosku o nadanie statusu uchodźcy poda „niewystarczające wyjaśnienia na potwierdzenie faktu prześladowania” (art. 34 ust. pkt 5 noweli-

zowanej ustawy). Jest to zupełnie nowa, obok istniejących dotychczas „niespójnych, sprzecznych lub nieprawdopodobnych wyjaśnień”, i bardzo niebezpiecznie ocenna kategoria, szczególnie w świetle przewidywanych konsekwencji uznania wniosku za oczywiście bezzasadny.

Wydaje się także, że automatyczne traktowanie jako wniosku oczywiście bezzasadnego wniosku osoby, która początkowo występuje pod zmienionymi danymi personalnymi, nie jest właściwe (art. 34 nowelizowanej ustawy). Niejednokrotnie bowiem zdarza się, że ze względów bezpieczeństwa cudzoziemcy wyjeżdżają ze swoich krajów posługując się fałszywymi danymi osobowymi i dopiero w Polsce po pewnym czasie decydują się na ujawnienie prawdziwych personaliów. Niejednokrotnie tacy cudzoziemcy otrzymują zresztą w Polsce status uchodźcy.

Dość niejasna jest także przesłanka uznania wniosku za oczywiście bezzasadny, gdy został on złożony ponownie w celu opóźnienia wydania decyzji o wydaleniu lub opóźnienia lub zakłócenia wykonania takiej decyzji. Niejasne pozostaje, jakie okoliczności będą wystarczające do uznania tej przesłanki za wypełnioną.

Wydaje się, że przepis, iż możliwe jest obalenie domniemania o oczywistej bezzasadności wniosku, nie jest wystarczającą gwarancją rozpatrzenia sprawy osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy w sposób właściwy i z uwzględnieniem wyjątkowo delikatnej specyfiki spraw uchodźczych. Wobec tak ważnej decyzji, jaką jest uznanie wniosku za oczywiście bezzasadny, warto byłoby stworzyć więcej instytucji kontrolnych. Jedną z nich powinno być przyznanie obowiązkowej i nieodpłatnej pomocy prawnej dla osoby, której wniosek uznano za takowy. Za pozytywną, choć nie niezbędną zmianę, należy uznać przedłużenie terminu na złożenie odwołania od decyzji odmawiającej nadania statusu uchodźcy w procedurze przyspieszonej z 3 do 5 dni.

6. Ciężar dowodu w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy

Interesującym rozwiązaniem jest przerzucenie ciężaru dowodu (art. 44 nowelizowanej ustawy) na organ rozpatrujący wniosek o nadanie statusu uchodźcy w sytuacji, gdy wnioskodawca był już w przeszłości prześladowany lub doznał poważnej krzywdy, lub też był bezpośrednio zagrożony takim prześladowaniem albo doznaniem poważnej krzywdy. Obowiązkiem organu, o ile będzie chciał odmówić nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, będzie wykazanie, iż nie istnieje groźba doznania powtórnego prześladowania lub poważnej krzywdy. Wydaje się więc, że przy tak sformułowanych przesłankach cudzoziemcy, którzy będą potrzebowali ochrony, zostaną nią objęci. Nadal jednak aktualny pozostanie najistotniejszy element sporu pomiędzy organami administracji a cudzoziemcami wspieranymi przez organizacje pozarządowe – w jakiej formie tej ochrony udzielić – czy tej pełnej, konwencyjnej, czy też jedynie subsydiarnej.

7. Wywiad statusowy

Do korzystnych zmian można zaliczyć obowiązek powiadomienia kuratora małoletniego bez opieki o terminie przesłuchania statusowego nie później niż na 7 dni przed terminem tego przesłuchania. Nie ma jednak żadnych powodów, aby taki wymóg nie obowiązywał także wobec pozostałych cudzoziemców, czego niestety projekt nie przewiduje. Obecnie wcale nie rzadko zdarzają się sytuacje, gdy cudzoziemiec zostaje powiadomiony przez pracownika ośrodka, że za kilka godzin ma się stawić w Urzędzie na wywiad statusowy lub też, że do ośrodka właśnie przyjechał pracownik Urzędu i przesłuchanie rozpocznie się za 15 minut. Podkreślić należy, że wywiad statusowy często przywołuje bardzo przykre wspomnienia i traumatyczne przeżycia i jest dla cudzoziemców trud-

nym doświadczeniem, do którego trzeba się przygotować, przede wszystkim psychicznie. Po drugie, brak wcześniejszej informacji o dacie wywiadu bardzo często uniemożliwia cudzoziemcom znalezienie pełnomocnika, który mógłby towarzyszyć im podczas przesłuchania statusowego. Prawnicy, pracujący w organizacjach pozarządowych, nie są najczęściej w stanie stawić się w Urzędzie, aby towarzyszyć cudzoziemcom, jeśli informacja o terminie wywiadu dotrze do nich z jedno- czy dwudniowym, a tym bardziej kilkugodzinnym wyprzedzeniem. Poza tym, należałoby brać pod uwagę również i to, że cudzoziemcy obecnie coraz częściej uczestniczą w różnego rodzaju kursach i zajęciach integracyjnych oferowanych przez organizacje pozarządowe i wcześniejsza informacja pozwoliłaby im dopasować swój plan zajęć do planowego przesłuchania i odpowiednio się do niego przygotować.

Planowana nowelizacja wprowadza, w określonych sytuacjach, możliwość wydania decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy z pominięciem obowiązkowego obecnie i najważniejszego etapu postępowania, tzn. przesłuchania statusowego. Choć regulacja taka zgodna jest z dyrektywą, można się zastanawiać, czy na pewno słusznym jest wprowadzanie do porządku krajowego możliwości pominięcia przesłuchania wówczas, gdy wnioskodawca nie jest zdolny do uczestniczenia w przesłuchaniu lub nie jest w stanie w nim uczestniczyć z powodu stanu zdrowia lub ze względów psychologicznych. Pytanie to jest zasadne tym bardziej, że projekt pozostawia funkcjonujący już rozdział o specjalnym postępowaniu wobec tzw. traumatów czyli osób, których stan psychofizyczny stwarza domniemanie, że byli poddani przemocy albo są niepełnosprawni.

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

Projekt przewiduje skrócenie okresu przyznawania ekwiwalentu pieniężnego w zamian za wyżywienie dla dzieci do lat 3 (obecnie do lat 7). Zmiana ta z całą pewnością zostanie przyjęta bardzo negatywnie przez cudzoziemców, którym bardzo ciężko przyzwyczaić i siebie, i swoje dzieci do polskiej kuchni i sposobu żywienia. Została ona wprowadzona jako następstwo docierających do Urzędu informacji o niedożywieniu części dzieci w ośrodkach. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że te nieprawidłowości nie dotyczyły ogółu dzieci, a jedynie określonych przypadków i w obecnym stanie prawnym są możliwe do usunięcia poprzez cofnięcie decyzji o przyznaniu ekwiwalentu. Przyznanie tego ekwiwalentu nie jest bowiem obligatoryjne. Warto przypomnieć, że stołówki w ośrodkach dla uchodźców nie zapewniają specjalnej diety dla kilkulatków, dlatego też można mieć wątpliwości, czy zabranie odpowiedzialnym rodzicom możliwości przygotowywania posiłków dopasowanych do wieku i smaku małych uchodźców jest na pewno właściwym rozwiązaniem.

Wydaje się także, że skrócenie okresu udzielania pomocy socjalnej z trzech do dwóch miesięcy od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy może spowodować dodatkowe utrudnienia w początkowym okresie integracji. Jest to czas przeznaczany przez cudzoziemców przede wszystkim na znalezienie mieszkania (co jest niezbędne, aby mogli opuścić ośrodek) i w dalszej kolejności na znalezienie pracy. Z doświadczenia pracowników socjalnych zarówno organizacji pozarządowych, jak i powiatowych centrów pomocy rodzinie, a także samych ośrodków dla uchodźców wynika, że znalezienie mieszkania jest najbardziej problematycznym momentem początkowej fazy integracji, wymagającym nieraz kilku miesięcy poszukiwań. Dlatego też skrócenie cudzoziemcom czasu na pierwsze zagospodarowanie się odbije się przede wszystkim na pracownikach ośrodków dla uchodźców, którzy niejednokrotnie staną przed wyborem wyrzucenia cudzoziemców z ośrodków na bruk lub nielegalnym przedłużaniem ich pobytu w ośrodku. Nie można się zgodzić z argumentem, że noweli-

zacja poprawia w tym zakresie sytuację cudzoziemców, bowiem na mocy obecnie obowiązujących przepisów przedłużenie pomocy do 3 miesięcy jest fakultatywne i może nastąpić w określonych sytuacjach, zaś zmiana przewiduje obligatoryjne objęcie wszystkich chętnych. Argument ten nie może się obronić w świetle humanitarnej praktyki Urzędu, który obecnie przedłuża pobyt w ośrodku właściwie wszystkim potrzebującym. Okazuje się więc, że w rzeczywistości zmiana ta skróci jedynie okres, na który ta pomoc jest udzielana.

9. Prawo do pracy w trakcie procedury o nadanie statusu uchodźcy

Z uznaniem należy odnieść się do planowanej zmiany dotyczącej możliwości występowania cudzoziemców do Szefa Urzędu o zaświadczenie umożliwiające wykonywanie pracy legalnej pracy w Polsce bez zezwolenia już po upływie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, a nie dopiero po roku, jak to jest dotychczas. Pozytywnie należy ocenić jednak nie tylko skrócenie tego okresu, ale przede wszystkim bardzo istotną zmianę w postaci przyznania cudzoziemcom prawa do pracy, a nie, jak do tej pory, jedynie prawa do ubiegania się o zezwolenie na jej wykonywanie (art.87 ust.1 pkt 6a nowelizowanej ustawy o promocji zatrudnienia w zw. z art. 36 nowelizowanej ustawy o udzielaniu ochrony)¹⁰.

10. Doręczenia

Pewne wątpliwości budzi również sposób doręczania pism w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy cudzoziemcom mieszkającym w ośrodku dla uchodźców. Projekt ustawy wprowadza *lex specialis* wobec przepisów postępowania administracyjnego, znacznie różniąc w ten sposób sytuację tych cudzoziemców, którzy mieszkają w ośrodku dla uchodźców i tych, którzy korzystają ze świadczeń poza ośrodkiem. Według projektu ustawy bowiem pismo uważa się za doręczone w ośrodku po upływie 3 dni od dnia wywieszenia zawiadomienia o jego odebraniu przez kierownika ośrodka. W praktyce oznacza to, że jeżeli cudzoziemiec opuści ośrodek z uzasadnionej przyczyny na ponad trzy dni, np. w celu leczenia, i akurat w tym czasie nadejdzie do niego korespondencja, to nie będzie miał on żadnej możliwości, aby je odebrać w terminie przewidzianym w ustawie. Rozpocznie się bieg terminu, np. do złożenia odwołania czy skargi, którego przynajmniej część, nie z własnej winy, utraci. Dla porównania sytuacja cudzoziemca, korzystającego ze świadczeń poza ośrodkiem, jest dużo korzystniejsza, bowiem regulują ją przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustanawiające zdecydowanie dłuższe terminy przechowywania pisma. Dlatego też należy jeszcze raz przeanalizować kształt tych przepisów. Konieczne jest przynajmniej określenie terminu, po upływie którego kierownik ośrodka wywiesza zawiadomienie o korespondencji w widocznym miejscu w ośrodku, tak aby nie dopuścić do zróżnicowania praktyki doręczania pism w zależności od ośrodka czy też kierownika. Choć taka sytuacja jest niedopuszczalna, jest jednak możliwa na mocy zaproponowanej nowelizacji.

11. Małoletni bez opieki

Projekt ustawy wprowadził także pewne zmiany dotyczące małoletnich bez opieki, ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Jedna z nich dotyczy miejsca przebywania małoletnich bez opieki, którym, według proponowanych zmian, będzie mogła być jedynie placówka opiekuńczo-wychowawcza. Projekt wyklucza więc istniejącą dotychczas możliwość umieszczenia małoletniego bez opieki, który ukończył 13 lat, w ośrodku dla cudzoziem-

¹⁰ Por. A.Jasiakiewicz, W.Klaus, *op.cit.*

ców ubiegających się o nadanie statusu przy jednoczesnym wyznaczeniu mu opiekuna faktycznego. Motywy, którymi kierował się ustawodawca, wynikające z uzasadnienia projektu, dotyczą potrzeby ujednoczenia systemu opieki nad małoletnimi, a także ujednoczenia systemu finansowania tej opieki. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że dzieci cudzoziemskie umieszczone w polskich placówkach opiekuńczo-wychowawczych przeżywają większe niż dzieci polskie stresy, związane ze znalezieniem się w środowisku obcym kulturowo, językowo, religijnie, a nawet kulinarnie. Dlatego też wykluczenie możliwości (projekt przewiduje obligatoryjne umieszczenie w placówce) pozostawienia dziecka w ośrodku pod opieką opiekuna faktycznego nie może zostać uznane za rozwiązanie prawidłowe. Warto zauważyć, że naczelną zasadą powinno być tu dobro dziecka (przewidziane w wielu aktach międzynarodowych), a nie wygoda władz publicznych.

Projektowana nowelizacja nadal nie porusza bardzo istotnej kwestii dotyczącej tych małoletnich bez opieki, którzy po odmowie nadania statusu uchodźcy w Polsce znajdują się w naszym kraju w próżni prawnej (obecnie art. 52 ustawy o udzielaniu ochrony, w ustawie znowelizowanej art. 67). Dzieje się tak wówczas, gdy organy zobowiązane do przeprowadzenia wydalenia nie są w stanie jej przeprowadzić zgodnie z wymogami art. 94 ustawy o cudzoziemcach, a więc tak, aby małoletni miał zapewnioną w kraju opiekę rodziców, innych osób pełnoletnich lub instytucji opiekuńczych, zgodnie ze standardami określonymi przez Konwencję o prawach dziecka lub też przekazując małoletniego przedstawicielowi ustawowemu albo przedstawicielowi właściwych władz państwa, do którego następuje wydalenie. Teoretycznie można oczekiwać, że w takiej sytuacji organy te powinny wnioskować o udzielenie małoletniemu zgody na pobyt tolerowany. Obecnie obowiązujący art. 97 ustawy o udzielaniu ochrony nie wyklucza bowiem możliwości stosowania tego przepisu także wobec małoletnich bez opieki. W praktyce jednak tak się nie dzieje. Dlatego też możliwa jest następująca sytuacja: 15-letni chłopiec ze Sri Lanki przebywa w polskiej placówce wychowawczo-opiekuńczej do ukończenia 18 roku życia. Jego pobyt nie jest uznawany za pobyt legalny, nie otrzymuje także na ten okres żadnych dokumentów tożsamości. Po osiągnięciu pełnoletniości musi opuścić placówkę i przenoszony jest do aresztu w celu wydalenia, ponieważ przebywa w Polsce nielegalnie. Maksymalnie może przebywać tam do roku, podczas gdy Straż Graniczna nadal podejmuje starania jego wydalenia (już według przepisów ogólnych). Często jednak nie jest możliwa deportacja obywateli takich krajów jak Sri Lanka czy Pakistan, w związku z czym ostatecznie otrzymuje on pobyt tolerowany. We wskazanym, zresztą prawdziwym, przypadku chłopiec ze Sri Lanki zmarnował w Polsce 4 lata życia. Gdyby trafił do Polski w wieku lat np. 5, spędziłby tu w próżni prawnej nawet lat 13, po upływie których mógłby zostać wydalony do praktycznie obcego sobie kraju, bez znajomości języka¹¹ lub też trafiłby do aresztu deportacyjnego, z którego być może wyszedłby wreszcie ze zgodą na pobyt tolerowany.

Dlatego też konieczne wydaje się, szczególnie mając na uwadze, że ta luka, bardziej praktyczna niż prawna, dotyczy osób małoletnich, uregulowanie ich sytuacji w Polsce. Racjonalne wydaje się rozwiązanie, aby tym dzieciom, których nie jesteśmy w stanie wydalic w rozsądnym terminie, obligatoryjnie przyznawać zgodę na pobyt tolerowany. Konieczne wydaje się zobowiązanie organów odpowiedzialnych za wydalenie do wnioskowania o przyznanie tej formy ochrony małoletnim w opisanej wyżej sytuacji. Z tego względu, iż wobec osób dorosłych brak możliwości wydalenia w okresie 1 roku co do zasady skutkuje przyznaniem zgody na pobyt tolerowany, za rozsądny czas w przypadku małoletnich bez opieki należałoby uznać okres 6 miesięcy. Małoletni ci przebywaliby

¹¹ Działanie takie jest zresztą niezgodne z przepisami art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co potwierdził wprost Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu – patrz: M.A. Nowicki, I. Rzeplińska: Ochrona praw cudzoziemców w orzecznictwie organów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, „Palestra” 1998, nr 9, str. 110-111.

w Polsce legalnie, mieliby niezbędne dokumenty, co zdecydowanie ułatwiłoby także pracę opiekującym się nimi, obecnie często bezradnym, placówkom wychowawczo-opiekuńczym. W przypadku takich małoletnich konieczna byłaby także jakaś forma programu integracyjnego. Nie wolno zapominać, że cały czas mowa jest tu o osobach małoletnich, wymagających szczególnego traktowania i szczególnej ochrony, wynikającej z Konwencji o prawach dziecka.

12. Naturalizacja

Z dużym uznaniem należy odnieść się do skrócenia czasu oczekiwania na zezwolenie na osiedlenie się także i przez cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą z lat 10 do 7 (art. 64 nowelizowanej ustawy o cudzoziemcach). Niemniej jednak nadal aktualne pozostają argumenty dotyczące zrównania tego okresu do okresu wymaganego wobec uznanych uchodźców, a więc 5-letniego. Niezbędną zmianą wydaje się również zmiana definicji nieprzerwanego pobytu w taki sposób, aby wyjazd w celach naukowych i badawczych nie przerywał biegu terminu wymaganego do uzyskania zezwolenia na osiedlenie się, analogicznie jak jest to w przypadku wyjazdu w celu wykonywania pracy. Argument przytoczony na posiedzeniu senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności przez ówczesnego Prezesa URiC Piotra Stachańczyka, że kilkuletni, np. stypendialny pobyt zagraniczny zrywa więzy tych cudzoziemców z Polską, nie wydaje się trafny. Analogicznie bowiem można uznać za zerwane więzy tych cudzoziemców, którzy wyjadą w związku z zatrudnieniem wykonywanym za granicą, a mimo to ustawa daje im możliwość uzyskania zezwolenia na osiedlenie się. Po drugie zaś, wydaje się, że to właśnie w interesie Polski powinno leżeć przyciąganie wykształconych za granicą cudzoziemców, tym bardziej, jeżeli to właśnie Polska była dla nich pierwszym krajem bezpiecznym, mają polskie dokumenty, często mają tu rodziny i znają język polski.

13. Łączenie rodzin

Warto także przy okazji planowanej nowelizacji poprawić przepisy dotyczące łączenia rodzin. 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. Warte przemyślenia są dwie zmiany. Po pierwsze, praktycznym rozwiązaniem wydaje się powrót do funkcjonującej przed rokiem 2005 koncepcji, aby cudzoziemcy korzystający w Polsce z ochrony nie byli zobowiązani do wypełnienia przesłanek ekonomicznych. Sytuacja cudzoziemców rozdzielonych z rodzinami w wyniku traumatycznych doświadczeń z własnego kraju jest dodatkowo tragiczna i nie da się porównać z sytuacją tych, którzy do Polski przyjechali dobrowolnie, a następnie próbują sprowadzić tu swoje rodziny. Dlatego też ustawodawca do roku 2005 słusznie różnicował te kategorie cudzoziemców nie wymagając od uchodźców spełnienia warunków, które w praktyce są dla nich zresztą nie do spełnienia. Obecne przepisy zwalniają uchodźców z tego obowiązku, ale ograniczają to zwolnienie w czasie do trzech miesięcy od dnia uzyskania statusu uchodźcy¹². Choć jest to zgodne z minimalnymi standardami ustalonymi w Dyrektywie, jednak powoduje, że niewiele osób korzysta z dobrodziejstw tego przepisu. Jest to czas zdecydowanie zbyt krótki, aby cudzoziemiec zajęty poszukiwaniem mieszkania (musi opuścić ośrodek nie później niż z upływem trzech miesięcy – nowelizacja przewiduje skrócenie tego okresu do 2 miesięcy – od dnia otrzymania decyzji) i pracy,

¹² Przydałby się zresztą doprecyzowanie, iż chodzi nie o datę uzyskania statusu uchodźcy, a doręczenia decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy.

uczestniczący w obowiązkowych lekcjach języka polskiego, wyrabiający sobie wszystkie niezbędne dokumenty (co zresztą nieraz zajmuje około 2 miesięcy), numer PESEL itp. był w stanie dotrzymać tego terminu. Często jest to w ogóle czas niewystarczający do uzyskania informacji o możliwości łączenia rodziny.

Dlatego też warto pomyśleć o powrocie do poprzedniej regulacji i zwolnić cudzoziemców objętych ochroną z konieczności spełnienia warunków ekonomicznych, względnie przedłużenia tego terminu do 12 miesięcy, a więc do końca trwania programu integracyjnego. Jest to okres, kiedy cudzoziemiec ma możliwość konsultowania się z pracownikiem socjalnym PCPR-u i uzyskania od niego podstawowych informacji na temat procedury sprowadzenia rodziny do Polski. Po drugie, warto w ustawie *expressis verbis* wyrazić, iż prawo łączenia rodziny dotyczy także cudzoziemców objętych ochroną subsydiarną na warunkach dotyczących uznanych uchodźców¹³.

14. Zmiany w innych przepisach

Przy okazji nowelizacji warto byłoby także wprowadzić zmiany w innych ustawach, których propozycje były już wcześniej zgłaszane¹⁴. Szczególnie mowa tu o ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹⁵, która w art. 1 ust. 2 pkt 7 jako uprawnionych do skorzystania z dobrodziejstw jej przepisów wymienia jedynie uchodźców w trakcie trwania Indywidualnego Programu Integracji. Należy w nowelizacji uwzględnić możliwość do skorzystania z uprawnień przewidzianych w ustawie, a zatem z pomocy w dostosowaniu się do warunków panujących na polskim rynku pracy, wszystkich uchodźców, osoby, którym przyznano ochronę uzupełniającą oraz zgodę na pobyt tolerowany. Przy okazji dobrze byłoby także zmienić odpowiednie przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych¹⁶ w szczególności w zakresie wprowadzenia możliwości zakładania takich spółdzielni przez organizacje pozarządowe, bez konieczności spełnienia warunków przewidzianych w art. 4 ustawy. Takie rozwiązanie pozwoli na efektywniejsze funkcjonowanie spółdzielni i stworzenie rzeczywistej pomocy dla jej beneficjentów. Wynika także z ponad rocznego funkcjonowania przepisów ustawy.

15. Sprawozdanie Szefa Urzędu i Rady do Spraw Uchodźców (uchylony art. 12 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony)

Wydaje się, że obowiązek składania przez organy administracji obu instancji, a więc Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz Radę do Spraw Uchodźców rocznych sprawozdań ze swojej działalności przed sejmową Komisją Spraw Wewnętrznych i Administracji nie był zadaniem zbyt obciążającym, a jednocześnie motywował do przygotowania swoistego podsumowania działalności Urzędu i Rady w danym roku. Wyjaśnienie zawarte w uzasadnie-

¹³ Por. A. Jasiakiewicz, W. Klaus op.cit.: „Konieczne trzeba także podkreślić, iż osoby posiadające pobyt tolerowany możliwość połączenia z rodziną uzyskują 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 Strasburgu.”

¹⁴ por. G. Wilga: Spółdzielczość socjalna jako nowa forma integracji migrantów przymusowych na polskim rynku pracy, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy” 2007 nr 1.

¹⁵ Dz. U. 2003, Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 94, poz. 651.



niu projektu ustawy podkreślające dotychczasowe pozytywne oceny działalności organów administracyjnych zajmujących się cudzoziemcami nie są wystarczającym argumentem do zlikwidowania możliwości takiej kontroli. Warto jest natomiast przemyśleć zmianę koncepcji przedstawiania tego sprawozdania. Jedną z możliwości jest umożliwienie udziału w posiedzeniu Komisji przedstawicieli organizacji pozarządowych, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców oraz przyznania im prawa do zadawania pytań tak, aby stworzyć możliwość merytorycznej dyskusji pomiędzy organami administracji i organizacjami pozarządowymi w obecności członków Komisji.

Podsumowując można stwierdzić, że planowana nowelizacja wprowadza szereg bardzo istotnych pozytywnych zmian, z których zdecydowanie najważniejszą jest objęcie programem integracyjnym zarówno uznanych uchodźców, jak i tych objętych ochroną subsydiarną. Niemniej jednak warto jeszcze raz przeanalizować, czy przyjmowanie minimalnych standardów wynikających z obu unijnych Dyrektyw rzeczywiście jest najkorzystniejszym rozwiązaniem także i na gruncie polskiego prawa i praktyki. Nie wolno zapominać, że podstawowym celem przepisów dotyczących uchodźców, bez względu na panujące w Europie trendy, jest zapewnienie im przez Polskę rzeczywistej ochrony.

Ostateczna wersja tej ekspertyzy uwzględni uwagi zgłoszone przez uczestników spotkania eksperckiego zorganizowanego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w dniu 28 sierpnia 2007 r., dotyczącego projektu nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

NOTA O AUTORCE

Agnieszka Gutkowska (d. 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.

	<div style="text-align: right;">  </div> <p style="text-align: center;">Analiza powstała w ramach Działania III Partnerstwa „Międzykulturowe Centrum Adaptacji Zawodowej” finansowanej przez Europejski Fundusz Społeczny w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL</p>
---	--

Analizy, Raporty, Ekspertyzy 2007, nr 7 (11); sierpień 2007 r.

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

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