



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

# PRZESTRZEGANIE PRAW CUDZOZIEMCÓW w Polsce

Warszawa 2012



**BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2012, nr 11**

**ŹRÓDŁA**

**Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 7**

**Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce**

**Redaktor Naczelny:**

Stanisław Trociuk

Publikacja powstała w ramach prac Komisji Ekspertów ds. Migrantów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich

**Redakcja:**

Paweł Dąbrowski, Maciej Duszczyk

**Współpraca redakcyjna:**

Barbara Imiołczyk, Hanna Szczeblewska

**Wydawca:**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)

Infolinia Obywatelska 800 676 676

**Koncepcja i opracowanie edytorskie:**

Stanisław Ćwik, Jolanta Lipka-Wołowska

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Warszawa 2012

Skrót do cytowania

<b>Biuletyn RPO. Źródła 2012, nr 11</b>
---

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w listopadzie 2012 r.

Podpisano do druku w listopadzie 2012 r.

Nakład: 1000 egz.

Projekt okładki: Grażyna Dziubińska

Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:

Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzczak

[www.grzeg.com.pl](http://www.grzeg.com.pl)



# Spis treści

<i>Paweł Dąbrowski, Maciej Duszczyk</i> Wprowadzenie .....	5
<i>Irena Lipowicz</i> Słowo wstępne .....	7
<i>Ulrich Karpen</i> Migracja a prawa człowieka. Wyzwania i możliwości .....	11
<i>Marcin Sośniak</i> Wybrane aspekty ochrony praw cudzoziemców w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich .....	18
<i>Maciej Duszczyk</i> Imigrant – pracownik. Przestrzeganie praw pracowniczych i potencjalne problemy na rynku pracy .....	25
<i>Paweł Dąbrowski</i> Abolicja dla cudzoziemców – założenia, przebieg, prognozowane skutki .....	34
<i>Malika Abdouvakhabova</i> Problemy cudzoziemców w Polsce w świetle funkcjonowania Fundacji „Ocalenie”. ....	43
<i>Witold Klaus, Agnieszka Kunicka</i> Detencja dzieci cudzoziemców .....	53
<i>Irena Rzeplińska</i> Cele i zadania działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie migracji i praw cudzoziemców – wprowadzenie do dyskusji na posiedzeniu Komisji Ekspertów ds. Migrantów .....	62
<i>Marek Ryszard Przystolik</i> Główne wątki dyskusji na posiedzeniu Komisji Ekspertów ds. Migrantów przy RPO ..	66
<i>Paweł Dąbrowski, Maciej Duszczyk</i> Zakończenie .....	75
<i>Maciej Duszczyk, Paweł Dąbrowski</i> Summary .....	77
Członkowie Komisji Ekspertów ds. Migrantów .....	79



## Wprowadzenie

Polska na światowej scenie migracyjnej nadal jest traktowana, jako kraj emigracyjny. Jednocześnie coraz liczniejsi cudzoziemcy przybywają do naszego kraju czy to w celu uzyskania ochrony międzynarodowej czy też w celu poprawy jakości swojego życia, podejmując zatrudnianie. Można wskazać jeszcze wiele innych powodów przyjazdu cudzoziemców do Polski. Należy założyć, iż w przyszłości strumień imigracji do Polski, szczególnie z tzw. krajów trzecich, będzie rósł. Prawdopodobnie nie staniemy się takimi krajami imigracyjnymi jak Wielka Brytania czy Niemcy, ale jednak liczba cudzoziemców, która będzie zamieszkiwać Polskę będzie zdecydowanie większa niż obecnie.

Powyższa konkluzja skłania do zbudowania w Polsce efektywnego systemu instytucjonalnoprawnego, przygotowanego na zwiększoną imigrację i dbającego o prawa i obowiązki cudzoziemców, a także potrafiącego wykorzystywać ich potencjały. Z całą pewnością istotnym podmiotem tego systemu powinien być Rzecznik Praw Obywatelskich i jego biuro. Konstytucja RP, Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania przyznają Rzecznikowi uprawnienia, które mogą i powinny być wykorzystywane w celu ochrony praw cudzoziemców oraz zapobiegania ewentualnym nadużyciom. Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich jak i jego biuro są jak do tej pory bardzo aktywni w tym zakresie, ale z całą pewnością wraz z rosnącą liczbą cudzoziemców i pojawiającymi się nowymi problemami jego zadania oraz rola będą rosły.

Organem wspomagającym działania RPO jest Komisja Ekspertów ds. Migrantów, w skład której wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych i naukowych zajmujących się kwestiami cudzoziemców, jak również pracownicy Biura RPO. Jednym z zadań Komisji Ekspertów jest przygotowanie rekomendacji dla RPO dotyczących kwestii, które powinny stać się przedmiotem jego szczególnego zainteresowania. Niniejsza publikacja jest efektem debat, jakie toczyły się na posiedzeniach Komisji Ekspertów, a w szczególności dyskusji, jaka odbyła się 18 lipca 2012 roku w siedzibie Biura Rzecznika. Wprowadzenie do dyskusji zostało przygotowane przez Prof. Irenę Rzeplińską. Zapis jej głównych wątków oraz rekomendacje dla Rzecznika stanowią najważniejszą część opracowania.

Publikację otwiera wprowadzenie Rzecznika Praw Obywatelskich Prof. Ireny Lipowicz, w którym odnosi się do swoich zadań Rzecznika oraz praktyki działania. Kolejny tekst dotyczy kwestii praw cudzoziemców z punktu widzenia dorobku międzynarodowego. Wskazuje na konieczność zredefiniowania podejścia do imigrantów oraz na główne problemy, jakie mogą wiązać się z łamaniem praw cudzoziemców. W następnym tekście podsumowano dotychczasową działalność samego Rzecznika oraz Biura RPO w zakresie praw cudzoziemców oraz aktywności na rzecz przeprowadzenia w Polsce kolejnej abolicji.

W kolejnych tekstach autorzy odnosili się do głównych wątków dotyczących sytuacji i praw cudzoziemców, jakie były poruszane na posiedzeniach Komisji Ekspertów oraz w pra-



cach RPO. Są to w szczególności kwestie praw cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce, wad i zalet przeprowadzonej abolicji, sprawa detencji małoletnich, dostęp do zatrudnienia i łamanie praw pracowniczych oraz ogólne problemy, na jakie napotykają w Polsce cudzoziemcy z państw trzecich.

Publikację podsumowuje krótkie zakończenie zawierające propozycję tematu przewodniego, jakim zarówno Rzecznik jak i Komisja Ekspertów będą zajmować się w 2013 roku.

Mamy nadzieję, że zarówno zawartość publikacji jak i treści zawarte w poszczególnych tekstach okażą się przydatne nie tylko samemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz pracownikom jego biura, ale także innym instytucjom zajmującym się kwestiami cudzoziemców.

Chcielibyśmy bardzo podziękować Pani Barbarze Imiołczyk oraz Panu Markowi Przy stolikowi z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich za pomoc w pracach, których efektem jest niniejsza publikacja.

Warszawa, 13 sierpnia 2012 roku

Paweł Dąbrowski  
Ośrodek Badań nad Migracjami  
Uniwersytet Warszawski

Maciej Duszczyk  
Instytut Polityki Społecznej  
Ośrodek Badań nad Migracjami  
Uniwersytet Warszawski

## Słowo wstępne

W obecnym, zglobalizowanym świecie granice stają się bardziej „przepuszczalne” dla osób zamożnych, samodzielnych ekonomicznie i wysoko wykwalifikowanych, a stają się groźną barierą oddzielającą od perspektywy życia w wolności i dostatku dla uchodźców i imigrantów, którzy są postrzegani, jako niepożądani w wielu państwach imigracyjnych. W debacie zdecydowanie przeważa retoryka antyimigracyjna oparta często na stereotypach. Życie cudzoziemca w Polsce to dwa różne światy – w zależności od jego statusu, zamożności, legalności pobytu. Wpływa to na działania w obronie praw cudzoziemców. Z jednej strony może to być oczywiście cudzoziemiec – inwestor zwracający się o obronę przed bezprawnymi w jego przekonaniu, działaniami organów administracyjnych czy podatkowych, którego prawa, jako cudzoziemca muszą być szanowane. Ale w ogromnej większości są to osoby w potrzebie – poszukujące w Polsce schronienia, pracy, bezpieczeństwa czy wolności od prześladowań. Wymagają one często pomocy lub interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich, nawet, jeżeli o taką pomoc się nie zwracają, bo są zbyt zastraszeni lub nieświadomi swoich praw albo po prostu nie znają języka i instytucji kraju, do którego przybyli.

„Prawo cudzoziemców” jest zbyt często postrzegane uniformistycznie, bez rozdzielania jego funkcji pod kątem różnorodności. Do przeszłości natomiast odchodzi – jak wskazuje Maciej Duszczyk – tak ważny kiedyś podział na migrantów czasowych i stałych. Wszystkie ruchy migracyjne – wspomagane nowoczesnymi technologiami są coraz bardziej płynne, niedookreślone, a ich dynamika zależy od wielu czynników. Reagująca na te zjawiska polityka legislacyjna, a zwłaszcza administracyjna naszego kraju, nie może, więc być archaiczna i petryfikująca zjawiska, ponieważ napływ migrantów oraz ich kulturowe pochodzenie może się raptownie zmienić nawet w ciągu kilku miesięcy.

Niezbędne są, więc zarówno normy o odpowiednim poziomie ogólności z nowym odejściem od kazuistyki, jak i możliwość korzystania przez właściwe instytucje z odpowiedniego zakresu uznania administracyjnego. Regulacja – dobrze skonstruowana i nieprzeładowana szczegółami – pozwala odpowiednio przygotowanym urzędnikom (o ile działają w etosie służby publicznej i znajomości praw człowieka) na szybkie i niebiurokratyczne działania. Zapobiega także mnożeniu regulacji oraz inflacji prawa. Czy taka regulacja, pozostawiająca większy zakres decyzyjny administracji, nie spowoduje większej bezkarności i arogancji władzy? Aby tak się nie stało, niezbędna jest oczywiście prawidłowa kontrola sądowa, Kolegiów Odwoławczych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. To jednak nie wystarczy, konieczne jest wykorzystanie, jako prawdziwego partnera a nie petenta administracji, swobodnego „stanu trzeciego” a więc organizacji pozarządowych – stowarzyszeń i fundacji – które niezwykle się rozwinęły w ostatnich latach. Jednocześnie nie są jeszcze – jak wskazuje Irena Rzeplińska – odpowiednio „wbudowane” w proces decyzyjny. Ich potencjał często marnujemy. Dopiero pod tym warunkiem – dzięki kontroli obywatelskiej i współuczestnictwu – można przywrócić większy niż dotąd zakres uznania administracyjnego.



Zatrudnienie – szkoła dla dzieci – znajomość języka. Te trzy podstawowe filary integracji ukazuje – na tle niemieckich sukcesów i błędów polityki imigracyjnej – Ulrich Karpen w artykule otwierającym niniejszą publikację. Zachodni sąsiad Polski staje dzisiaj wobec problemów, które bez odpowiedniego przygotowania do przyjmowania większej liczby imigrantów, mogą i u nas w przyszłości mieć miejsce. Nieznajomość obecnych dylematów Europy Zachodniej skazuje nas na ich powtarzanie. W opracowaniu Ulricha Karpena znajdujemy swoisty kanon standardu podejścia do migracji w Europie z punktu widzenia podstawowych praw i wolności. Ogromne doświadczenie międzynarodowe i administracyjne autora sprawia, że należy podchodzić z uwagą do jego cennych postulatów; nie tylko teoretycznie, ale i praktycznie wyciągać z nich wnioski dla naszych działań wobec uchodźców i migrantów.

Prawo cudzoziemców do „obrony” (swojego statusu i dążeń) – „dostępu” i „udziału” w społeczeństwie to triada szczególnie warta analizy i akceptacji w naszym kraju. Zbyt często zgodę na pozostanie w Polsce myli się z załatwieniem sprawy.

W kolejnym opracowaniu Marcin Sośniak przedstawia wybrane aspekty ochrony praw cudzoziemców w działalności Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Stosunkowo niewielka liczba skarg nie powinna nas uspokajać. Znane jest, bowiem zjawisko tak zwanego „under-reportingu” – niedostatecznego raportowania w takich sprawach ze względu na lęk przed instytucjami wyniesiony z kraju pochodzenia, barierę językową, nieznajomość sytuacji w Polsce.

W opracowaniu tym znajdziemy zarówno najczęstsze obszary interwencji w sprawach praw cudzoziemców, metody działania naszego Urzędu – od punktowych interwencji poprzez przystępowanie do postępowania, od kasacji do wniosków do Trybunału Konstytucyjnego. Doniosłym elementem naszego działania są wizytacje przejść granicznych, ośrodków detencji cudzoziemców, miejsc pobytu uchodźców organizowanych przez państwo. Zwracam uwagę zwłaszcza na najpilniejszy mój postulat omówiony w opracowaniu: rezygnację z detencji dzieci cudzoziemców. Uważam ten krok za pilny i niezbędny ze względu na długofalowe konsekwencje wczesnej traumy dziecięcej.

Opracowanie Macieja Duszczyka „Imigrant – pracownik. Przestrzeganie praw pracowniczych i potencjalne problemy na rynku pracy” ukazuje przełomową sytuację Polski, jako kraju jeszcze emigracyjnego i już imigracyjnego w sferze zatrudnienia.

Wśród licznych postulatów i ważnych obserwacji autora chciałabym podkreślić trzy, o których realizację chcę wystąpić w pierwszej kolejności:

1. Specjalne ścieżki dochodzenia praw przez pracowników – cudzoziemców powierzone, jako zadanie zlecone związkom zawodowym lub fundacjom;
2. Redukcja liczby załączników składanych przez pracodawcę w procedurze uzyskiwania zezwolenia na pracę oraz zastępowanie zaświadczeń – oświadczeniami składanymi – jak wskazuje autor – pod rygorem odpowiedzialności karnej;
3. Zmiana sytuacji, w której współadministrowanie tym obszarem przez dwóch ministrów prowadzi do absurdalnych sytuacji, jak na przykład uzyskaniem zezwolenia na pracę a nieprzyznaniem prawa do pobytu. W tym kontekście będą przyglądać się z uwagą wprowadzaniu w Polsce jednolitego zezwolenia na pracę i pobyt. Poprawy wymaga koordynacja działań. Również analiza problemów dotyczących „handlu oświadczeniami” i fikcyjnych oświadczeń zostanie wykorzystana w wystąpieniach generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich.





Szczególne zaangażowanie całego zespołu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w ubiegłym roku odnosiło się do kwestii abolicji. Działanie nie tylko na rzecz jej wprowadzenia, jako niezbędnego korektora sytuacji migrantów, ale także na dostosowanie jej warunków do polskich realiów – uważam za działanie istotne i zakończone pomyślnie. Utwierdza w tym przekonaniu wnikliwa analiza dokonana przez Pawła Dąbrowskiego. Niezwykle ważne jest właściwe wykorzystanie najbliższych 2 lat dla powodzenia abolicji. Polecam Czytelnikom konkretne uwagi dotyczące warunków zakończenia abolicji sukcesem indywidualnym i społecznym.

Malika Abdouvakhabova i Lili Zawadzka przedstawiają problemy cudzoziemców z perspektywy doświadczeń Fundacji „Ocalenie.” Nazwa Fundacji świadczy o tym, jaki cel przyświeca jej działaniom – pomoc tym, którzy szukają schronienia. Analiza problemów, a szczególnie opis stosunku społeczeństwa polskiego do cudzoziemców pokazuje wyraźnie, jak wiele pozostaje jeszcze do zrobienia, abyśmy mogli mówić o kulturze przyjęcia cudzoziemców w Polsce.

Detencja dzieci cudzoziemców definiowana przeze mnie, jako główny obecnie problem wymagający szybkiej reakcji władz publicznych i zmiany regulacji stanowi przedmiot cennego, odpowiednio szczegółowego opracowania Witolda Klauza i Agnieszki Kunickiej. Polecam staranną lekturę tego opracowania – dopiero wtedy staje się jasne, że obecny stan, choć nie jest bezpośrednio sprzeczny z dyrektywą, łamie liczne standardy przyjęte w traktowaniu dziecka w porządku prawnym RP. Jednak sytuacja, w której dziecko może być pozbawione – z opiekunami lub bez – wolności nawet do roku w zamkniętym ośrodku, w którym przysługują mu zaledwie 4 m<sup>2</sup> oraz brak prawnych gwarancji pobierania nauki i odpowiedniej rekreacji jest niemożliwy do akceptacji.

Autorzy wskazują zasadnie, że kiedy Unia Europejska zgodziła się na takie przypadki jak detencja dzieci, które nie popełniły czynu zabronionego, używano określeń typu „w wyjątkowych wypadkach” przez „minimalny okres”. Zbadana przez nich praktyka przetrzymywania dzieci w warunkach, gdy okres pobytu sięga roku, brak zadaszonego miejsca zabaw, nauka to często maksymalnie 2–3 godziny dziennie, w oknach są kraty, a umieszczane są nawet dzieci bez opiekunów, w pełni uzasadnia wnioski o natychmiastową zmianę sytuacji. Zdumiewająca – w świetle przedstawionych wyników badań – jest obojętność sądów i opinii publicznej na sytuację dzieci przebywających w detencji. W szczególności pilne jest opracowanie alternatywnych form detencji dla rodzin z dziećmi i dzieci pozbawionych opiekunów a nieznajdujących się w procedurze azylowej.

Wielkim przełomem w sytuacji imigrantów w naszym kraju stanie się – jak mam nadzieję – wejście w życie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Jej nowy kształt – zwłaszcza uznanie możliwości posiadania podwójnego obywatelstwa – oraz kontrola sądowa rozstrzygnięć w sprawach o obywatelstwie, rozpoczynają nową epokę. Oznacza to w moim przekonaniu definitywne przejście Polski z pozycji prawnej kraju o „słabym obywatelstwie” do grupy krajów o „silnym obywatelstwie”. Oznacza to także zaakceptowanie perspektywy, w której Polska staje się stopniowo i nieuchronnie – mimo nadal silnej emigracji – krajem imigracyjnym. Wszystkie rekomendacje przyjmuję do realizacji. W najbliższym czasie przystąpimy do analizy efektywności ustawy repatriacyjnej i opracowania odpowiedniego wystąpienia generalnego. Sądzę, w związku z tym, że podobne rekomendacje BRPO powinno formułować przy silnym udziale Komisji Ekspertów raz na 2 lata. Szczególniej uwadze czytelników polecam zapis z debaty, a w niej głos Pani Profesor Ireny Rzeplińskiej:



*„Potrzebna jest dyskusja o tym, jakie powinny być dalsze kierunki i możliwości działań RPO, wykorzystując swoje miejsce w istniejącym systemie prawnym. Jest to szczególnie ważne, gdyż należy spodziewać się w Polsce większej liczby migrantów, co z pewnością pociągnie za sobą konieczność rozwiązywania kolejnych problemów”.*

Na ręce Jej oraz Pani Barbary Imiołczyk, Głównego Koordynatora pracy Komisji składam serdeczne podziękowania dla Komisji Ekspertów za altruistyczną, efektywną i pełną poświęceń współpracę – oby rezultatem naszych starań była bardziej otwarta i przyjazna cudzoziemcom, zwłaszcza najbardziej dotkniętym przez los uchodźcom i osobom starającym się o azyl Rzeczypospolita.

Irena Lipowicz  
Rzecznik Praw Obywatelskich

# Migracja a prawa człowieka. Wyzwania i możliwości

## Wstęp

*Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw. Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem i powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa.*<sup>1</sup> Czy powyższe słowa to „uroczyste stwierdzenia bez znaczenia”, czy są „przestarzałe”, czy stanowią „prawo zawarte w kodeksach” czy też „prawo w działaniu”? Należy zauważyć, że sytuacja osób ze środowisk migrantów to dziedzina, gdzie można sprawdzić ważność i siłę praw człowieka. Wszystkie instrumenty prawne mają zapewnić migrantom sprawiedliwość, chroniąc ich godność, zwalczając dyskryminację i dając możliwość ubiegania się o azyl. Każde państwo musi sprawdzić, czy jego porządek prawny zdaje egzamin w przypadku migracji, czy wymiar sprawiedliwości i władza umożliwiają solidaryzowanie się z migrantami – zgodnie z nakazem zapewnienia sprawiedliwości.

## Podstawowe akty prawne oraz instytucje stojące na straży praw przysługujących migrantom

Prawa człowieka mogą mieć zastosowanie do migrantów na poziomie międzynarodowym, ponadnarodowym i krajowym.

Na szczęblu międzynarodowym dokumentem prawnym poprzedzającym Powszechną Deklarację Praw Człowieka (1946 r.) jest Karta Narodów Zjednoczonych (1945). W preambule Karty podkreśla się, że *ma ona na celu przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość człowieka, w równouprawnienie mężczyzn i kobiet, w równość narodów dużych i małych*. Należy wymienić również Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966 r.), a także Konwencję w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (1965 r.) oraz Konwencję genewską dotyczącą Statusu Uchodźców (1951 r.). Pragnę przypomnieć o pracy Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Migrantów, który rozpoczął światowe kampanie na rzecz poprawy sytuacji migrantów oraz o tym, że Zgromadzenie Ogólne ONZ zainicjowało światowe konferencje przeciwko rasizmowi i ksenofobii. Amnesty International, ze względu na swój dostęp do mediów, jest organizacją o globalnym znaczeniu, która monitoruje wdrażanie praw człowieka przysługujących migrantom, a coraz bardziej aktywna i widoczna

<sup>1</sup> Art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (1946 r.).



działalność Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) w Hadze sprzyja rozpowszechnianiu informacji o prawach migrantów oraz wnoszeniu skarg przeciwko przypadkom ich naruszenia.

Na szczeblu ponadnarodowym i regionalnym należy wyszczególnić Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przyjętą przez Radę Europy (1950 r.) oraz Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2000/2007). Konwencja i jej liczne Protokoły mają tak wielkie znaczenie, ponieważ są egzekwowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, do którego zwrócić się może nie tylko państwo członkowskie, ale także każda osoba. Trybunał jest więc „wskaźnikiem” przejrzystości i egzekwowania praw człowieka lub ich braku. Mamy też Europejską Konwencję o Udziale Cudzoziemców w Życiu Publicznym na Szczeblu Lokalnym (1992 r.), Europejską Konwencja o Statusie Prawnym Pracowników Migrujących (1992 r.) oraz Europejską Kartę Społeczną (1991 r.). W Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie (1997 r.) określono natomiast zasady i przepisy regulujące wszystkie aspekty obywatelstwa – od ułatwienia nabycia obywatelstwa przez rezydentów długoterminowych i jego odzyskania przez byłych obywateli, po ograniczenie powodów odebrania obywatelstwa i bezpaństwowości.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z lat 2000–2007 nie jest obowiązującym prawem w całej Wspólnocie, ponieważ nie została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej<sup>2</sup> stanowi jednak, że *Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej [...], która ma taką samą moc prawną jak Traktaty*. Karta obejmuje mniej więcej te same prawa co pozostałe instrumenty prawne, o których wspomniałem powyżej. Stanowi jednak znaczący krok naprzód pod względem jakości, ponieważ zakres formuły praw i ich struktura dogmatyczna odzwierciedlają postęp w wykładni praw człowieka przez sądy, prawników i środowisko akademickie.

Za regionalne źródło praw człowieka można uznać Kodeks Unii Nordyckiej i Kartę Nowej Europy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE, 1990). Jest ona wynikiem procesu helsińskiego, w ramach którego państwa członkowskie już w 1975 r. zagwarantowały poszanowanie praw człowieka, prawa do łączenia rodzin etc. Warto wspomnieć przy okazji, że Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE ma siedzibę w Warszawie.

Co więcej, większość konstytucji państw członkowskich, a w przypadku systemów federalnych – konstytucji ponadnarodowych, zawiera postanowienia dotyczące praw podstawowych, a trybunały konstytucyjne lub sądy najwyższej instancji wdrażają te prawa na odpowiednim szczeblu.

## Funkcje praw podstawowych przysługujących migrantom

Prawa podstawowe migrantów lub osób ze środowisk migrantów pełnią różne funkcje: mogą być interpretowane jako:

- prawo do obrony,
- prawo dostępu, czy
- prawo udziału.

<sup>2</sup> Art. 6.



Zasadniczo, zgodnie z tradycją obywatelsko-liberalną, prawa człowieka stanowią zapórę chroniącą jednostkę przed nielegalnym ograniczaniem jej sytuacji – sposobu życia, wolności, swobody wypowiedzi, własności – przez władze państwowe, a w dalszej kolejności przed bezprawnym ingerowaniem w prawa człowieka w ramach prawa stanowionego, tj. uchwalanego przez parlament. Jest to jedna z ostoi zasady państwa prawa. Migrant może bronić się przed nielegalnym wydaleniem, zatrzymaniem i wyzyskiem. Musi mieć prawo do przebywania w danym państwie ze względów humanitarnych, przynajmniej do czasu, kiedy zostanie podjęta decyzja, w drodze sprawiedliwej procedury, w sprawie przyznania mu prawa do azylu lub stworzenia innego statusu bezpieczeństwa, prawa do pobytu. Status ten (*status negativus*, człowiek przeciwko państwu) obejmuje dostęp do sądów. Obrazy z włoskiej wyspy Lampedusa, na którą w pierwszej połowie 2011 roku przybywali imigranci z Afryki, przypominają nam o znaczeniu tego bardzo podstawowego prawa.

Nikt nie może żyć samymi prawami. Należy zauważyć, że prawo do życia, wolności, dobrego zdrowia – prawo do przetrwania – wiąże się z powstaniem prawa dostępu do świadczeń ze strony państwa na cele utrzymania, w tym żywności i mieszkania, a także do bezpieczeństwa, informacji, edukacji – od początku pobytu w danym państwie w charakterze migranta. W jaki sposób można przeżyć w nieznanym środowisku bez możliwości nauczania się podstaw używanego w nim języka? W jaki sposób można przeżyć bez otrzymania szansy znalezienia płatnej pracy? W Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności skonkretyzowano jeden z aspektów tego podstawowego prawa do dostępu<sup>3</sup>: *Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji*. Prawa te można ująć razem jako *status positivus*.

Co więcej, podstawowym instrumentem, a nawet koniecznością w przypadku integracji osób ze środowisk migrantów, jest udział w życiu obywatelskim i politycznym, aby zapewnić migrantom prawa udziału (*status activus*). Podstawowe wolności dla wszystkich obejmują prawo do składania petycji, wyrażania własnych poglądów, gromadzenia się, demonstrowania, zakładania stowarzyszeń, przystąpienia do związku zawodowego lub partii politycznej. Dane państwo nie tylko musi zapewnić dostęp do sektora dobrowolnej działalności obywatelskiej, ale również – w perspektywie długoterminowej – umożliwić dostęp do obywatelstwa. Musi umożliwić danej osobie spełnienie wymogów uzyskania obywatelstwa, aby mogła korzystać – w tym celu – ze statusu bezpieczeństwa. W tym zakresie, w państwach członkowskich nadal stosuje się różne przepisy dotyczące statusu prawnego umożliwiającego pobyt, a ostatecznie nabycie obywatelstwa. Niektóre państwa stosują bardziej restrykcyjne podejście, inne – bardziej liberalne. Jako przykład – bez dokonywania żadnej oceny – przedstawię sytuację w moim kraju czyli Niemczech:

- migrant przekraczający nielegalnie granicę otrzymuje na początku wstępne pozwolenie na pobyt, co oznacza tymczasowy zakaz wydalenia;
- następnie może otrzymać on pozwolenie na pobyt na określony okres i podjąć pracę;
- po siedmiu latach może otrzymać pozwolenie na prowadzenie działalności, tj. na założenie przedsiębiorstwa;
- w końcu, po ośmiu latach, może wystąpić z wnioskiem o nadanie obywatelstwa.

Wymogi, jakie należy spełnić, obejmują test językowy, podstawową wiedzę obywatelską oraz możliwość samodzielnego utrzymania się. Około 20 lat temu państwo zmieniło zasadę nadawania obywatelstwa: z zasady prawa krwi (*ius sanguinis*) na zasadę prawa ziemi (*ius soli*),

<sup>3</sup> Art. 8.



tak by każda osoba ze środowiska migrantów, która urodziła się na terytorium Niemiec, mogła łatwiej uzyskać obywatelstwo. Nasz kraj jest przeciwny podwójnemu lub wielokrotnemu obywatelstwu. Wiele państw dopuszcza jednak taką możliwość. Natomiast w państwach, które nie dopuszczają takiej możliwości, przy składaniu wniosku o nadanie obywatelstwa wymaga się zrezygnowania ze wszystkich posiadanych wcześniej obywatelstw. Po ukończeniu 18 roku życia, od momentu uzyskania zdolności prawnej, osoba, która ma nadal podwójne obywatelstwo, musi wybrać jedno z nich. Istnieją wyjątki od tej zasady: w trudnych przypadkach akceptuje się faktyczną integrację; oczywiście istnieje też raczej trudna, ale dość często stosowana, procedura azylowa ze względu na prześladowanie na tle politycznym. W Niemczech, jak w większości państw europejskich, prawa udziału mają bardzo dużą wagę. Udział na wszystkich szczeblach, mobilizacja, a w końcu reprezentacja są elementami głównej drogi do integracji.

W UE bardzo poważnie traktuje się prawa udziału, w tym prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach na szczeblu lokalnym we wszystkich państwach członkowskich. W 1986 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Deklarację o Prawie do Rozwoju. Definiuje się to prawo jako niezbywalne prawo człowieka, na mocy którego każda jednostka i wszystkie narody mają prawo do udziału w rozwoju kulturalnym, społecznym i gospodarczym, który umożliwia korzystanie w pełni z wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz do wkładu w ten rozwój.<sup>4</sup> Deklaracja ta stanowi znaczny krok naprzód w konceptualizacji trzeciej generacji praw człowieka, po pierwszej generacji obejmującej prawa liberalne, i drugiej – obejmującej prawa społeczne i prawa udziału.

## Czy mamy do czynienia z problemem dublowania się praw i rozrostu instytucji?

Oczywiście na podstawie powyższego opisu różnych instrumentów prawnych w dziedzinie praw człowieka na trzech szczeblach – międzynarodowym, krajowym i regionalnym – można sformułować pytanie, czy mamy do czynienia z inflacją praw oraz czy dorobek prawny stał się zbyt skomplikowany, przerośnięty i nieprzejrzysty. Prawdą jest, że jednostka szukająca ochrony przed bezprawnymi działaniami państwa może znaleźć się w pewnego rodzaju „trójkącie bermudzki” między krajowym Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Należy zauważyć, że niektóre sprawy są rozpatrywane przez wszystkie te instancje. Na przykład, do niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe wpływa 6 000 skarg konstytucyjnych rocznie, z czego 3 000 jest wnoszonych następnie do Strasburga. Uważam jednak, że krytyczne opinie dotyczące nadmiaru spraw nie są uzasadnione, a to z trzech powodów.

Po pierwsze, elementy wszystkich instrumentów praw podstawowych są podobne, jeżeli nie takie same: godność osoby, wolność, równość, wolność wyznania i wiary etc. Metodyka wykładni korpusu tych praw jest podobna. Instrumenty wzmacniają się nawzajem, a nie osłabiają.

Po drugie, nie ma znaczenia ranga czy też znaczenie międzynarodowe danego państwa podlegającego wyrokom sądów. Państwa takie, jak Armenia i Azerbejdżan, muszą bronić swoich działań przez sądem, tak samo jak Polska czy Dania.

<sup>4</sup> Art. 1.



Po trzecie, sądy krajowe, które mogą odczuwać, że ich kompetencje są ograniczane, rozwinęły wykładnię umożliwiającą poszanowanie wyroków sądów wyższych instancji. Na przykład Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe nie ingeruje w sprawy dotyczące europejskich praw człowieka „tak długo, jak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stosuje prawa człowieka w ten sam sposób, w jaki stosowałby je Trybunał w Karlsruhe”, a sędziowie w Karlsruhe uważają wyroki Trybunału w Strasburgu za „filary wykładni praw podstawowych” i dokonują wykładni krajowych praw człowieka „w świetle ich pojmowania w Strasburgu”. W ten sposób sąd krajowy w Karlsruhe traktuje Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności tak, jakby była ona krajowym aktem konstytucyjnym, chociaż faktycznie ma ona moc jedynie prawa stanowionego.

## Szanse i wyzwania integracji imigrantów

Jednym z głównych wyzwań związanych z wykorzystywaniem potencjałów imigrantów i praktycznego zapewnienia im wszystkich praw w państwie przyjmującym jest ich integracja w społeczeństwie. Najistotniejsze bariery uniemożliwiające integrację osobom pochodzącym ze środowisk migracyjnych to:

- trudności w uzyskaniu obywatelstwa,
- ograniczone możliwości prowadzenia działalności politycznej,
- w przypadku dzieci, niezależnie od miejsca, z którego pochodzą, ograniczone możliwości korzystania z powszechnego dostępu do edukacji.

Stopniowe zmiany polityki integracyjnej mają jednakże poważny wpływ na życie poszczególnych osób. Z tego powodu zagadnienie polityki integracyjnej należy traktować z pełną powagą.

Wyzwania, a nawet zagrożenia dla spójności społeczeństwa w naszych krajach (miastach), wynikające z porażki integracji cudzoziemców to – oczywiście w różnym stopniu – tworzenie się społeczeństw równoległych. W ostatnich latach popełniono wiele błędów w polityce integracyjnej. Przykładowo programy rozmieszczania imigrantów w ramach poszczególnych miast oraz polityka dowozu dzieci ze środowisk migracyjnych do szkół w innych rejonach miasta w celu ich integracji (ang. *bussing*) poniosły porażkę i są uznawane za jedne z najbardziej katastrofalnych skutków, źle prowadzonej polityki. Efektem jest przemoc, nie tylko, ale przede wszystkim, wśród młodzieży. Powodem takich zachowań jest bezrobocie oraz braki edukacyjne tych osób. Spotykamy się również coraz częściej z dyskryminacją, rasizmem i antysemityzmem, ksenofobią oraz niebezpiecznym fundamentalizmem, który jest podsycany przez niestabilną sytuację na Bliskim Wschodzie. Kwestię migracji rozpatruje się w kontekście zwalczania przestępczości zorganizowanej i przestępczości ogólnie, a prawa człowieka podporządkowuje się działaniom kontrolnym i mającym na celu zwalczanie przestępczości. Dodatkowo na takie podejście wpływa umasowienie się zjawiska handlu ludźmi. Czasami w podejściu do tych problemów brakuje szczerości. Przykładowo w Niemczech przewodniczący Partii Zielonych chce rozwiązać problem niedoboru pracowników o wysokich kwalifikacjach i proponuje nadawać podwójne obywatelstwa. Moim zdaniem jednak nie powinniśmy posługiwać się w tym przypadku retoryką budzącą skojarzenia z „łaską naturalizacji”, a raczej wskazać na „żywy interes narodowy”.

Naciski polityczne wywierane przez obce państwa mogą mieć również negatywny wpływ na politykę integracyjną. Jeżeli Premier Turcji w trakcie swoich wizyt w Niemczech wielo-



krotnie zwraca się do osób pochodzenia tureckiego jako do „ostoi” narodu na obczyźnie, to w ten sposób podważa on politykę zachęcania ludzi do przyjmowania obywatelstwa tego państwa, w którym mieszkają już od dłuższego czasu.

Jakie jest nasze stanowisko? Utworzony przez British Council oraz Grupę ds. Polityki Migracyjnej Indeks Polityki Integracji Migrantów (MIPEX III z roku 2011) pozwala ocenić skuteczność integracji w następujących obszarach: dostęp rynku pracy, łączenie rodzin, edukacja, partycypacja polityczna, pobyt długoterminowy, dostęp do obywatelstwa, antydyskryminacja.

Badanie MIPEX III klasyfikuje kraje do jednej z sześciu grup przyznając im oceny podobne jak w szkole (skala punktacji wynosi od 1 do 100): 1. – niedostateczny (0 pkt.), 2. – mierny (0–20 pkt.), 3. – dostateczny (20–40 pkt.), 4. – dobry (40–60 pkt.), 5. – bardzo dobry (60–80 pkt.), 6. – celujący (80–100 pkt.). Podsumowane wyniki pozwoliły na stworzenie listy rankingowej i wystawienie ocen. I tak: Polska uzyskała 42 pkt. (ocena dobra), Niemcy 57 pkt. (ocena dobra), Szwecja 83 pkt. (ocena celująca), Portugalia 70 pkt. (ocena bardzo dobra) a Stany Zjednoczone 62 punkty (ocena bardzo dobra). Oznacza to, iż nasze kraje mają jeszcze tutaj wiele do zrobienia.

Z analizy wyzwań i niebezpieczeństw związanych z niepowodzeniem integracji wynika jednak, że wszystkie kraje dążą do zwiększania szans integracyjnych. Za realizację tego zadania w pierwszej kolejności odpowiedzialny jest rząd, a w dalszej kolejności społeczeństwo. Zatrudnienie, nauka szkolna oraz nauczanie języka mają fundamentalne znaczenie. Czynniki sprzyjające zwiększaniu spójności społecznej to udział w zawodach sportowych oraz działalność wszelkiego rodzaju grup społecznych. Otwarta głowa, zainteresowanie drugim człowiekiem, jego osobowością oraz tym, co może on nam pokazać i czego może nas nauczyć to najlepsze sposoby zawierania przyjaźni. Różnorodność kulturowa to element, który zaczyna coraz bardziej dominować na lokalnych imprezach kulturalnych. Jeżeli chodzi o instytucje, to nieoceniona pod tym względem jest wspomniana już wcześniej Amnesty International, ale też szereg innych sieci, w tym internetowych. W mieście, w którym mieszkam, w Hamburgu, jestem członkiem zarządu stowarzyszenia „Hamburg Stiftung fur politisch Verfolgte”. Dziennikarze, poeci, artyści oraz ich rodziny otrzymują od nas stypendium, które umożliwia im zamieszkanie w Hamburgu, oddychanie pełną piersią oraz robienie tego, czego nie wolno im robić w krajach, z których pochodzą. Dostrzegam zwłaszcza możliwości, jakie oferuje wykorzystanie nowych instrumentów zachęcających do uczestnictwa na poziomie kraju, grupy i jednostki. Przykładem tego rodzaju instrumentów są wszystkie narzędzia internetowe. Opinia publiczna oraz osoby ją kształtujące są istotnym czynnikiem w walce z dyskryminacją i ksenofobią.

Wydaje mi się, że we wszystkich państwach europejskich istnieje zgoda co do pewnych *podstawowych wymagań dotyczących naszych społeczeństw oraz polityki wzmacniającej integrację*. W polityce tej należy stosować podejście oddolne, a nie odgórne. Integracja musi stać się kwestią, która nie stanowi jedynie problemu instytucji i rządów – musi ona zaprzętać serca i umysły ludzi. Instytucje mogą jednak pomagać, wspierać, zachęcać, zapewniać fundusze. W perspektywie krajowej najważniejsze są umiejętności językowe. Bez języka i porozumiewania się niemożliwe jest uczestnictwo w wydarzeniach kulturalnych, społecznych czy politycznych. Nasza strategia powinna polegać na promowaniu integracji i zachęcaniu do niej poprzez stawianie wyzwań oraz wymagań każdemu z osobna. Oczekuje się, że wszystkie instytucje publiczne udzielą wsparcia pojedynczym osobom oraz całym rodzinom. Aby to osiągnąć, potrzebne są nie tylko szkoły i przedszkola, ale również swoista kultura „stano-





wiska honorowego”, potrzebne jest zaangażowanie pojedynczych osób, stowarzyszeń oraz organizacji działających na rzecz migrantów. Oczywiście państwo musi dopilnować tego, aby w przypadkach zabójstw honorowych, małżeństw zawieranych pod przymusem, handlu ludźmi oraz prostytucji wdrażano, a następnie surowo egzekwowano odpowiednie instrumenty prawne.

## Zakończenie, czyli kilka słów o godności, wolności, równości i demokracji

Centralnymi wartościami gwarantowanymi przez prawa człowieka, które analizowaliśmy w świetle kwestii migracji oraz integracji, są godność, wolność, równość – innymi słowy niedyskryminacja. Wolność i równość stanowią źródło demokracji. Uważam, że wolny porządek demokratyczny społeczeństwa i państwa w przyszłości będzie stanowił formę sprawowania rządów. Ten demokratyczny porządek będzie się rozwijał i rozprzestrzeniał. Niektórzy politycy i uczeni promują pogląd, że interpretacja praw człowieka, jaką przedstawiłem, jest tylko jedną z wielu możliwości pokazywania tych praw. Twierdzą oni, że w takich państwach jak np. Chiny prawa człowieka pojmują się inaczej. W kraju tym w dalszym ciągu władzę sprawuje rząd autorytarny, który – jak się wydaje – powoli zaczyna otwierać się na świat. Rozmawiając z chińskimi studentami prawa lub nauk politycznych z Wuhanu, Nanjingu czy z Pekinu można łatwo dojść do wniosku, że ich pojęcie wolności słowa, swobody wykonywania zawodu, mobilności itd. nie różni się niczym od naszego oraz, że tak samo jak my mają nadzieję na otrzymanie szansy rozwoju swoich zdolności. Niektórzy politycy i uczeni są zdania, że również muzułmańskie rozumienie praw człowieka różni się od naszego. Prawdą jest, że prądy myślowe epoki europejskiego Oświecenia z przełomu XVII i XVIII w. ominęły większość arabskich krajów muzułmańskich. Niektórzy imamowie są tego świadomi i popierają przeprowadzanie badań dotyczących islamu oraz prowadzenie na europejskich uniwersytetach studiów islamistycznych, które miałyby na celu nie tylko kształcenie nauczycieli islamu w szkołach, metodą naukowo-dydaktyczną. Jeżeli chodzi o europejską tradycję pojmowania praw człowieka, myślę, że najlepsze co możemy zrobić, to oprzeć się na czterech filarach kultury Europejskiej, którymi są filozofia grecka, prawo rzymskie, religia judeo-chrześcijańska oraz idee Oświecenia. Zgodnie z art. 2 Traktatu z Lizbony: *Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.* Wartości te są wspólne dla państw członkowskich w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Dotyczą one również i migrantów.

Ulrich Karpen  
Wydział Prawa  
Uniwersytet w Hamburgu

# Wybrane aspekty ochrony praw cudzoziemców w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

## Wstęp

Zgodnie z art. 80 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Każdy, a zatem także i cudzoziemcy, których prawa lub wolności zostały naruszone w wyniku działania bądź zaniechania polskich organów. Nie ma przy tym znaczenia czy przebywają oni w Polsce legalnie. Do Rzecznika zwracają się cudzoziemcy w różnych sytuacjach życiowych. Wśród skarżących są zarówno osoby, które dopiero przekroczyły granice polską, jak i osoby, które zamieszkują w naszym kraju od wielu lat, często bez wymaganych prawem zezwoleń pobytowych. Wielu z nich, właśnie w Polsce koncentruje swoje życie prywatne czy rodzinne.

## Główne problemy cudzoziemców w świetle skarg składanych do RPO

Skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich, czy to przez samych cudzoziemców, czy też w ich sprawach, dotyczą w głównej mierze kwestii legalizacji pobytu na terytorium Polski. Znaczną część stanowią także skargi osób, w stosunku, do których toczy się, lub toczyło, postępowanie zmierzające do ich wydalenia oraz cudzoziemców ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową w formie statusu uchodźcy. Dość liczne są również skargi na obsługę ruchu granicznego, w tym na odmowy prawa wjazdu na terytorium RP. W ostatnich latach coraz częściej cudzoziemcy zwracają się do Rzecznika także w sprawach dotyczących rozpatrywania przez polskie konsulaty wniosków wizowych.

Z oczywistych powodów, takich jak bariera językowa czy niezajomość polskiego prawa, w tym prawa do ubiegania się o pomoc u Rzecznika Praw Obywatelskich, liczba skarg kierowanych do Rzecznika przez cudzoziemców jest stosunkowo niewielka (dla przykładu, w 2011 r. w Biurze RPO rozpatrzono 145 takich skarg<sup>1</sup>). Niezależnie jednak od liczby skarg, sytuacja cudzoziemców jest przedmiotem szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Dużą wagę przykładą on przy tym do aktywnego rozpoznawania proble-

<sup>1</sup> Ze 145 spraw do prowadzenia przyjęto 55, w 69 udzielono wyjaśnień lub wskazano przysługujące środki działania, a w 17 zwrócono się o uzupełnienie wniosku. Jedynie w 4 sprawach odmówiono podjęcia postępowania.

mów, z jakimi cudzoziemcy stykają się w Polsce. Prowadzony w Biurze RPO monitoring stanu przestrzegania praw migrantów ma szczególne znaczenie z uwagi na fakt, iż interwencje, zarówno w sprawach indywidualnych, jak i generalnych, Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje nie tylko na podstawie nadsyłanych skarg. Stosowne działania mogą także być podejmowane przez Rzecznika z inicjatywy własnej, po uzyskaniu informacji wskazujących na możliwość zaistnienia naruszenia określonych praw lub wolności. W tych działaniach Rzecznika wspiera Komisja Ekspertów ds. Migrantów, w skład, której wchodzi m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych, także reprezentujących samych cudzoziemców, czy też instytucji naukowych, zajmujących się szeroko rozumianą problematyką migracji.

## Badania terenowe w sprawach dotyczących cudzoziemców

Istotnym aspektem działalności Rzecznika Praw Obywatelskich na gruncie ochrony praw cudzoziemców pozostaje podejmowanie badań terenowych w tych obszarach, w których niekorzystne zjawiska mogą występować lub występują najczęściej. Podstawę do prowadzenia takich badań stanowi art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, który upoważnia Rzecznika do zbadania każdej sprawy na miejscu, nawet bez uprzedzenia<sup>2</sup>.

W ubiegłych latach takim badaniom poddawane były między innymi warunki obsługi podróżnych na polskich przejściach granicznych. Co oczywiste, uwaga Rzecznika koncentrowała się przy tym na wschodniej granicy Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie po wejściu Polski do strefy Schengen rygory kontroli granicznej, której podlegają obywatele państw spoza Unii Europejskiej, zostały zaostrzone. Celem każdej wizytacji była nie tylko ocena warunków odprawy granicznej i celnej, lecz także analiza przyczyn powstawania ewentualnych utrudnień w ruchu granicznym. Badane były również losowo wybrane akta postępowań administracyjnych, prowadzonych przez komendantów placówek Straży Granicznej w takich sprawach, jak odmowa wjazdu na terytorium Polski czy też unieważnienie wizy<sup>3</sup>.

Przedmiotem regularnych badań, prowadzonych z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich, był także stan przestrzegania praw osób pozostających w procedurze wydaleniowej, zatrzymanych i osadzonych bądź to w aresztach w celu wydalenia bądź też w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. Są to placówki typowo detencyjne, a obowiązujące w nich rygory są charakterystyczne dla miejsc pozbawienia wolności. Warunki w aresztach w celu wydalenia nie odbiegają przy tym znacznie od warunków panujących w zakładach karnych czy aresztach śledczych. Zgodnie z obowiązującym modelem, w areszcie lub ośrodku strzeżonym cudzoziemiec może zostać umieszczony na podstawie postanowienia sądu, gdy jest to niezbędne do sprawnego przeprowadzenia postępowania w sprawie o wydalenie z Polski lub cofnięcie posiadanego zezwolenia pobyтового. Musi przy tym zachodzić uzasadniona obawa, że cudzoziemiec będzie uchylał się od wykonania decyzji o wydaleniu lub cofnięciu wspomnianego zezwolenia, bądź też, gdy cudzoziemiec przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę państwa niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.).

<sup>3</sup> Efektem kilku takich wizytacji było m.in. wystąpienie skierowane do Prezesa Rady Ministrów w 2007 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich poprzedniej kadencji zwrócił uwagę na konieczność poprawy warunków przekraczania granicy państwowej. Jednym z postulowanych wówczas działań była rozbudowa infrastruktury granicznej, obejmująca także tworzenie nowych przejść granicznych (sprawa nr RPO-566243-X/07/MS).

<sup>4</sup> Por. art. 102 i niżej ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.).



W szczególnych sytuacjach omawiany środek zapobiegawczy zastosowany może być także wobec osób ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy. Stać się tak może m.in. wówczas, gdy zajdzie konieczność ustalenia tożsamości cudzoziemca, zapobieżenia nadużyciu przez niego postępowania statusowego, zapobieżenia zagrożeniu dla bezpieczeństwa, zdrowia, życia lub własności innych osób czy też ochrony obronności lub bezpieczeństwa państwa bądź ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W określonych przypadkach, detencji podlegać mogą także cudzoziemcy starający się o ochronę międzynarodową, którzy nielegalnie przekroczyli lub usiłowali przekroczyć granicę państwa<sup>5</sup>.

O ustaleniach dokonywanych podczas wizytacji Rzecznik każdorazowo informował organy Straży Granicznej, odpowiedzialne za funkcjonowanie aresztów i ośrodków strzeżonych. Generalna ocena warunków panujących w tych placówkach uzasadniała jednak wnioski, iż detencja taka powinna być stosowana jedynie wobec poważnych naruszeń prawa. W pozostałych przypadkach zasadne byłoby natomiast wprowadzenie innych środków zapobiegawczych, niezwiązanych z pozbawieniem wolności. Wnioski takie Rzecznik przedstawił w wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 21 czerwca 2011 r. (znak RPO-R-071-27/11), odnoszącym się do założeń opracowywanego wówczas w tym resorcie dokumentu poświęconego Polityce Migracyjnej Polski. W swoim wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się także o rozważenie możliwości ustanowienia zakazu umieszczania w ośrodkach strzeżonych małoletnich cudzoziemców. Postulat ten Rzecznik powtórzył następnie w wystąpieniach z 4 kwietnia i 31 maja 2012 r., skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych (sprawa nr RPO-695531-V/12/MS). Szerzej wystąpienia te omówione zostaną w dalszej części artykułu.

## Ocena wywiązywania się instytucji publicznych z przestrzegania praw przysługujących cudzoziemcom

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował także działania zmierzające do oceny wywiązywania się przez Polskę z zobowiązania do udzielania cudzoziemcom starającym się o uzyskanie statusu uchodźcy pomocy socjalnej w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, opieki medycznej oraz wsparcia materialnego. W tym celu, w latach 2006–2010 prowadzone były wizytacje w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azylu, w których tego typu pomoc jest świadczona. W tym wypadku trudno jednak o jednolitą ocenę standardu pomocy udzielanej cudzoziemcom. Większość ośrodków mieści się, bowiem w obiektach będących własnością przedsiębiorstw prywatnych, które na podstawie stosownych umów zawieranych na czas oznaczony świadczą na rzecz Urzędu do Spraw Cudzoziemców usługi o charakterze hotelarskim. Warunki bytowe panujące w ośrodkach są, zatem znacznie zróżnicowane, a jakość świadczonej w nich opieki zależy głównie od zaangażowania właścicieli obiektów oraz posiadanych środków finansowych. Z reguły jednak rezultatem wizytacji były wystąpienia kierowane do Urzędu do Spraw Cudzoziemców, wskazujące na konieczność poprawy warunków udzielania pomocy w ośrodkach. Znaczna część tych wystąpień dotyczyła zapewnienia osobom zamieszkującym w ośrodku dostępu do lekarzy danych specjalizacji (często powracającym zagadnieniem było np. zapewnienie

<sup>5</sup> Por. art. 87 i niżej ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472 ze zm.).

przebywającym w placówkach małoletnim opieki pediatrycznej). Zdarzało się także, że po wizytacji Rzecznik zwracał się z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w ośrodku do właściwej służby sanitarno-epidemiologicznej.

## Realizacja praw małoletnich cudzoziemców do nauki

Obecnie w Biurze RPO prowadzone są badania dotyczące realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do nauki. Punktem wyjścia do tych badań było przyjęcie, iż art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przyznaje prawo do nauki każdemu, a zatem także cudzoziemcom przebywającym na terytorium Polski, niezależnie od legalności ich pobytu. Rzecznik szczególnie zainteresowany jest przy tym sytuacją małoletnich, którzy wraz z rodzicami, a często także samodzielnie, poszukują w Polsce ochrony przed prześladowaniem w kraju pochodzenia i korzystają z pomocy socjalnej. Analizie poddawany jest także sposób realizacji wspomnianego prawa w przypadku dzieci przebywających w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. Istotnym elementem badań są wizyty w szkołach podstawowych i gimnazjach, w których uczą się małoletni cudzoziemcy. Podczas wizytacji analizowane są między innymi zasady przyjmowania małoletnich do placówek oświatowych oraz warunki późniejszej klasyfikacji i dopuszczania uczniów do testów i egzaminów zewnętrznych. Ocenie podlega także sposób, w jaki placówki oświatowe realizują podstawę programową oraz zapewniają uczniom cudzoziemskim korzystanie z prawa do dodatkowej nauki języka polskiego, udziału w zajęciach wyrównawczych czy pomocy asystenta kulturowego. Badania te zmierzają mają do odpowiedzi na pytanie, czy w polskim systemie oświaty prawo cudzoziemców do nauki jest realizowane w sposób efektywny i wolny od przejawów dyskryminacji.

## Aktywność RPO w sprawie abolicji dla cudzoziemców

Interwencje podejmowane przez Rzecznika w sprawach indywidualnych, podobnie, jak i działania prowadzone w aspekcie generalnym, ujawniać mogą niedoskonałość, czy też wadliwość obowiązujących przepisów prawa. Często to właśnie te czynniki, a nie sam proces stosowania prawa, stanowią źródło naruszeń praw i wolności człowieka i obywatela. W takich przypadkach Rzecznik Praw Obywatelskich może postulować wprowadzenie zmian w istniejących przepisach prawa lub wnioskować o wydanie nowych regulacji tam, gdzie konieczne jest usunięcie luki w przepisach. Podstawę takiego działania stanowi art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Zgodnie z tym przepisem Rzecznik, który sam nie posiada inicjatywy ustawodawczej, może występować do właściwych organów o podjęcie takiej inicjatywy w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela.<sup>6</sup> Takiej właśnie motywacji dopatrywać należy się w działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz wprowadzenia abolicji dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie oraz ustanowienia bezwzględnego zakazu stosowania wobec małoletnich i ich opiekunów środka zapobiegawczego w postaci umieszczenia w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców.

<sup>6</sup> Por.: Komentarz do art. 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich [w] S. Trociuk *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz BRPO*, Warszawa 2005.



W ostatnich latach do Biura RPO wpływały liczne skargi od cudzoziemców, którzy po dłuższym okresie nielegalnego pobytu w Polsce byli zatrzymywani przez Straż Graniczną w celu wydalenia lub sami podejmowali bezskuteczne próby uzyskania jakiegokolwiek tytułu pobytowego, które kończyły się wydaniem wobec nich decyzji o wydaleniu z Polski. Groźba deportacji dotykała często małoletnich, którzy bądź to urodzili się na terytorium Polski, bądź też przyjechali tutaj ze swoimi rodzicami, wychowali się w styczności z polską kulturą, uczęszczali do polskich szkół, a język polski uważali za język ojczysty. W wielu takich przypadkach wykonanie decyzji deportacyjnej wiązać mogło się z naruszeniem prawa do ochrony życia rodzinnego lub prywatnego w rozumieniu art. 47 Konstytucji RP, art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a w przypadku małoletnich także art. 16 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka. Działo się tak pomimo standardów ochrony prawa do życia rodzinnego i prywatnego, ukształtowanych przez orzecznictwo polskich sądów administracyjnych oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Oczywiście każda taka sprawa badana była w Biurze RPO ze szczególną uwagą, także pod kątem naruszenia praw gwarantowanych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Konwencji o Prawach Dziecka. Tym niemniej, w ocenie Rzecznika, skala problemu wymagała rozwiązania kompleksowego, jakim było wprowadzenie abolicji dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie.

Swoją opinię, co do kształtu abolicji Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił między innymi w piśmie z dnia 17 maja 2011 r., skierowanym do Dyrektora Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (sprawa nr RPO-667500-V/11/MS) oraz we wspomnianym już wyżej wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 czerwca 2011 r. (znak RPO-R-071-27/11). W wystąpieniach tych Rzecznik Praw Obywatelskich postulował objęcie abolicją możliwie największej liczby cudzoziemców pozostających w tzw. szarej strefie. Wskazywał, iż podstawową przesłankę udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na terytorium Polski w trybie abolicji powinno stanowić spełnienie kryterium bezpieczeństwa, czyli uznanie cudzoziemca za osobę, która nie stwarza zagrożenia dla obronności, bezpieczeństwa czy porządku publicznego. Rzecznik wielokrotnie zgłaszał także zastrzeżenia, co do pojawiających się w debacie publicznej propozycji wprowadzenia dodatkowych kryteriów abolicji, jak np. kryterium integracji.

Ostatecznie, w dniu 28 lipca 2011 r. Parlament przyjął ustawę o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach<sup>7</sup>. Ustawa, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r., wprowadziła abolicję dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie, spełniając przy tym postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich.

W zasadzie od momentu wejścia w życie wspomnianej ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich monitorował sposób, w jaki wojewodowie i Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jako organy pierwszej i drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym, realizowali ustawę abolicyjną. W ramach tego monitoringu Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie występował do wszystkich wojewodów z prośbą o sygnalizowanie wszelkich wątpliwości natury interpretacyjnej, jakie pojawiają się w związku ze stosowaniem ustawy abolicyjnej.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 191, poz. 1133).

Z podobnym pytaniem Rzecznik zwrócił się także do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Niezależnie od tego, przez cały czas trwania abolicji, do Biura RPO wpływały skargi od cudzoziemców, którzy zdecydowali się skorzystać z możliwości legalizacji pobytu w Polsce w tym trybie. Skargi w niewielkiej części dotyczyły jednak odmów wydania wnioskowanego zezwolenia. Większość natomiast odnosiła się do przewlekłości postępowań i podejmowanych w ich trakcie czynności (np. przesłuchań).

Uzyskane przez Rzecznika odpowiedzi, a także stosunkowo niewielka liczba skarg dotyczących abolicji, świadczą o tym, że interpretacja przepisów ustawy abolicyjnej i samo ich stosowanie nie wzbudziły poważniejszych trudności. Nie oznacza to jednak, że cudzoziemcy legalizujący swój pobyt w Polsce w omawianym trybie nie napotykali problemów. Sygnały docierające do Biura RPO wskazywały chociażby, iż częstym ograniczeniem w korzystaniu z abolicji był brak ważnego dokumentu podróży, skutkujący pozostawieniem wniosku o abolicję bez rozpoznania.

Termin składania wniosków o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie w Polsce w omawianym, szczególnym trybie upłynął 2 lipca 2012 r. Część złożonych do tego dnia wniosków nie została dotychczas rozpoznana. Proces realizacji ustawy abolicyjnej będzie zatem w dalszym ciągu przez Rzecznika monitorowany.

## Kwestia stosowania detencji wobec małoletnich cudzoziemców

Badania prowadzone w ośrodkach strzeżonych oraz liczne skargi od osób przebywających w tych ośrodkach zwróciły natomiast uwagę Rzecznika na częste przypadki stosowania tej formy detencji wobec małoletnich cudzoziemców. Obowiązująca obecnie ustawa o cudzoziemcach dopuszcza możliwość umieszczenia w ośrodku strzeżonym małoletniego cudzoziemca, zatrzymanego w związku z nielegalnym pobyt w Polsce. Detencji podlegać mogą przy tym zarówno małoletni znajdujący się pod opieką osób dorosłych, jak i małoletni pozbawieni takiej opieki, a jedyną alternatywą, i to dotyczącą wyłącznie małoletnich pozbawionych opieki, jest możliwość skierowania do placówki opiekuńczo – wychowawczej. Jedyne wyjątki przewiduje ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzając zakaz umieszczania w ośrodkach strzeżonych małoletnich przebywających w Polsce bez opieki i ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Rzecznik zauważył również, że przygotowywany obecnie projekt nowej ustawy o cudzoziemcach zachowuje możliwość stosowania omawianego środka zapobiegawczego wobec małoletnich, zakładając jedynie objęcie zakazem umieszczania w ośrodkach strzeżonych małoletnich przebywających w Polsce bez opieki, którzy nie ukończyli 13 roku życia. Zmiana ta, choć istotna, faktycznie dotyczy niewielkiej grupy osób.

Warunki w ośrodkach strzeżonych, o czym była już mowa wyżej, są zbliżone do warunków panujących w innych placówkach detencyjnych. Osoby osadzone w ośrodkach, także osoby małoletnie, nie mogą tych placówek opuszczać, mają ograniczoną możliwość poruszania się po ich terenie, a porządek dnia, łącznie z czasem wolnym, wyznacza obowiązujący regulamin. Nie budzi, zatem wątpliwości, że pobyt w takich miejscach może być dla dzieci i małoletnich przeżyciem traumatycznym i wpływać negatywnie na ich rozwój psychofizyczny. Może także ograniczać wynikające z art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo małoletnich do nauki (w tym zakresie, o czym była mowa wyżej, w Biurze RPO prowadzone są odrębne badania).



Mając powyższe na uwadze Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie, 4 kwietnia i 31 maja 2012 r., zwracał się do Ministra Spraw Wewnętrznych z wnioskiem o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, zmierzającej do wprowadzenia bezwzględnego zakazu umieszczania małoletnich cudzoziemców, a także osób sprawujących nad nimi opiekę, w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców (sprawa nr RPO-695531-V/12/MS). Ewentualne dalsze działania Rzecznika na rzecz wprowadzenia zakazu stosowania detencji wobec małoletnich zależne są od stanowiska, jakie w niniejszej sprawie przedstawi Minister Spraw Wewnętrznych.

## Zakończenie

Procesy migracyjne stają się w ostatnich latach zjawiskiem coraz bardziej złożonym. Zanika klasyczny jak dotąd podział migracji, na migracje ekonomiczne i migracje warunkowane politycznie. W wymiarze indywidualnym współcześnie migracje coraz trudniej także jednoznacznie uznać za migracje czasowe, wahadłowe czy trwałe. Wraz ze zmianami samego zjawiska migracji przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich pojawiają się nowe wyzwania w zakresie ochrony praw i wolności migrantów. Jednocześnie migranci, ze względu na swój status w kraju przyjmującym oraz częstą nieznajomość jego prawa i realiów, należą do grup szczególnie narażonych na naruszenia praw i wolności. Z tego też powodu ochrona praw cudzoziemców jest i pozostanie jednym z priorytetowych kierunków działania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Marcin Sośniak  
Zespół Prawa Administracyjnego  
i Gospodarczego Biura RPO



# Imigrant – pracownik. Przestrzeganie praw pracowniczych i potencjalne problemy na rynku pracy

## Wstęp

Pomimo wzrastającego w ostatnich latach napływu cudzoziemców, Polska jest nadal postrzegana, jako kraj emigracyjny. Oddziałują na to m. in. w szczególności wyjazdy Polaków do innych państw członkowskich Unii Europejskiej, jakie następowały w latach 2004–2007. Ponadto badania porównawcze pokazują, że wśród państw członkowskich OECD Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc pod względem odsetka cudzoziemców obecnych na rynku pracy. Obrazu tego nie zmienia również liberalizacja przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców. Należy tu wskazać przede wszystkim na wprowadzenie, w 2007 roku systemu oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzania cudzoziemcom zatrudnienia bez zezwolenia na pracę, z którego mogą korzystać obywatele Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdawi i Gruzji oraz nowelizację ustawy o zatrudnieniu i promocji zatrudnienia z 2008 roku, która wprowadziła jednostopniową, uproszczoną procedurę uzyskiwania zezwolenia na pracę. Sytuacja taka może skłaniać do wniosku, iż w Polsce nie ma zbyt wielu problemów z zatrudnianiem cudzoziemców i kwestia ta nie powinna budzić większego zainteresowania ze strony zarówno administracji jak i opinii publicznej. Wydaje się jednak, iż sytuacja jest zupełnie inna. Niewielka liczba cudzoziemców podejmujących zatrudnienie i relatywnie niewielkie problemy z tym związane są szansą na uniknięcie pogorszenia się sytuacji w przyszłości. Analiza obecnej sytuacji w zakresie przestrzegania praw pracowniczych imigrantów oraz identyfikacja pojawiających się działań dyskryminacyjnych powinny posłużyć do przygotowania struktur państwa na radzenie sobie z tego typu problemami w sytuacji, kiedy to odsetek zatrudnionych w Polsce imigrantów zdecydowanie wzrośnie. Wydaje się, iż Rzecznik Praw Obywatelskich może i powinien pełnić w tym zakresie znaczącą rolę zarówno w kwestii identyfikowania potencjalnych problemów, pokazywania ścieżek ich rozwiązywania, jak i interweniowania w sprawach indywidualnych, kiedy dochodzi do łamania prawa danego cudzoziemca.



## Podstawy prawne zatrudniania cudzoziemców w Polsce

Zatrudnianie cudzoziemców w Polsce jest regulowane zasadniczo przez dwie ustawy:

- o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku*<sup>1</sup>,
- o *cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 roku*<sup>2</sup>.

Pierwsza z nich reguluje m.in. procedurę uzyskiwania zezwolenia na pracę i wyjątków, kiedy nie jest ono wymagane. Druga natomiast, kwestie dotyczące uzyskiwania prawa do pobytu. Do tych dwóch aktów prawnych wydano kilka rozporządzeń, które precyzują obie procedury. Z punktu widzenia oceny obecności cudzoziemców na polskim rynku pracy kluczowe jest rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20 lipca 2011 roku w *sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*. To właśnie na tej podstawie funkcjonuje system oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia zatrudnienia bez zezwolenia. Analiza statystyk pokazuje, bowiem, iż najwięcej cudzoziemców podejmuje zatrudnienie w Polsce wykorzystując właśnie system oświadczeń.

Należy zauważyć, iż w Polsce mamy do czynienia z dwoma równoległymi działającymi systemami zatrudniania cudzoziemców. Pierwszy polega na wydawaniu zezwoleń na pracę, drugi natomiast umożliwia powierzenie zatrudnienia bez zezwolenia. Wydaje się, iż takie rozwiązanie w sytuacji, kiedy to państwo zmienia swój status z państwa typowo emigracyjnego w emigracyjno-imi-gracyjne jest uzasadnione, ale docelowo zatrudnienie cudzoziemców powinno stanowić jeden spójny komponent, uwzględniający całe *spectrum* sytuacji, w których możliwe jest dopuszczenie cudzoziemca do polskiego rynku pracy.

Jednocześnie rozbitcie zasad zatrudniania cudzoziemców w dwóch ustawach i powierzenie odpowiedzialności dwóm ministrom nie sprzyja, w mojej opinii, przejrzystości w tym zakresie i może powodować niekonsekwencje w realizacji przyznawanych cudzoziemcom praw. Dotychczasowe doświadczenie pokazało, iż liberalizacja przepisów zawartych w jednej ustawie, niepoparta nowelizacją drugiej, może prowadzić do wypaczenia idei stojącej za zmianami. Przykładowo wraz z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które wprowadziły znaczące ułatwienia dla pozostania w Polsce cudzoziemskim absolwentom polskich uczelni, nie poszły zmiany w ustawie o cudzoziemcach. W efekcie dostęp do rynku pracy stał się w praktyce niemożliwy, ponieważ cudzoziemcy nie otrzymywali prawa do pobytu z powodu nie spełnienia licznych wymagań z tym związanych (np. konieczność potwierdzenia miejsca zameldowania czy też posiadania środków na pobyt). Prawo w tym zakresie stało się praktycznie martwe. Jest to sytuacja niepokojąca. Nie mamy, co prawda do czynienia z bezpośrednim łamaniem praw cudzoziemców, ale jednak zdecydowanie z niemożliwością praktycznej realizacji przyznanych uprawnień.

## Zatrudnianie cudzoziemców na podstawie zezwoleń na pracę

W Polsce przewidziano aż pięć różnych typów zezwoleń na pracę. Pierwsze z nich wydawane jest cudzoziemcom z państw trzecich, którzy wykonują pracę na terytorium Rze-

<sup>1</sup> Dz. U. z 2008 r. nr 69, poz. 415 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2011 r. nr 264, poz. 1573 ze zm.



czypospolitej Polskiej na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (typ A). Kolejne cztery natomiast dotyczą pracowników delegowanych do pełnienia funkcji w zarządzie lub zatrudnienia w celu realizowania konkretnej inwestycji (typy B, C, D, E).

Zgodnie z procedurą stroną postępowania jest potencjalny pracodawca, który w przypadku ubiegania się o zezwolenie typu A musi złożyć w powiatowym urzędzie pracy ofertę pracy na dane stanowisko. W przypadku braku zastrzeżeń (nieznalezienia pracownika na oferowane miejsce pracy – tzw. test rynku pracy) zezwolenie na pracę jest wydawane przez wojewodę.

Pracodawca zatrudniający cudzoziemca na podstawie zezwolenia ma obowiązek zawarcia z nim umowy w formie pisemnej na warunkach określonych we wniosku o wydanie zezwolenia oraz jej przedstawienia w języku dla niego zrozumiałym. Ponadto pracodawca musi przekazać cudzoziemcowi jeden egzemplarz umowy oraz zezwolenia na pracę.

Zasady wydawania zezwoleń na pracę można uznać za mało biurokratyczne w porównaniu z procedurami, jakie stosowane są w wielu innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Pewne zastrzeżenia budzą jednak liczne załączniki, które pracodawca musi dołączyć do wniosku o zezwolenie na pracę. W przypadku przeciągającej się procedury dochodzi do sytuacji ich przedawnienia, co oznacza konieczność ponownego ich składania. Warto tu rozważyć zastąpienie zaświadczeń oświadczeniami, które byłyby weryfikowane przez urzędników w sytuacji podejrzenia nieprawdziwości deklaracji pracodawcy.

Problemem jest również wydawanie przez ten sam organ sprzecznych ze sobą decyzji. Przykładowo na podstawie przeprowadzonego testu rynku pracy wojewoda wydaje zezwolenie na pracę, ale jednocześnie odmawia prawa do pobytu, ponieważ dany cudzoziemiec nie spełnia określonych w przepisach kryteriów. Budzi to uzasadnione zdziwienie zarówno pracodawców jak i pracowników oraz powoduje w praktyce niejasność w interpretacji przepisów i dwoistość wydawanych decyzji. Sytuacja taka powinna ulec zdecydowanej poprawie po wprowadzeniu jednolitego zezwolenia na pracę i pobyt, co powinno nastąpić do połowy 2013 roku.

Kolejnym elementem procedury wydawania zezwolenia na pracę, który wymaga zmian jest przeprowadzanie testu rynku pracy. O ile do procedury poszukiwania przez powiatowy urząd pracy pracownika na lokalnym rynku pracy, który mógłby podjąć zatrudnienie na oferowanym przez pracodawcę miejscu pracy, nie powinno się mieć wielu zastrzeżeń, to jednak problematyczna wydaje się być kwestia badania wysokości wynagrodzenia, jakie jest proponowane cudzoziemcowi. W przypadku cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie typu A nie może być ono niższe od wynagrodzenia pracowników krajowych wykonujących pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku. W przypadku pracowników delegowanych natomiast proponowane wynagrodzenie nie może być niższe o więcej niż 30% od wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Ma to na celu niedopuszczanie do dumpingu płacowego ze strony cudzoziemców. O ile samą ideę można uznać za słuszną, to jednak praktyka realizacji powinna ulec zmianie. Wydaje się, bowiem, iż zadanie to jest trudne do realizacji ze względu na ułomność danych dotyczących średnich wynagrodzeń w rozbiciu na branże, jak również dużych różnic w wynagrodzeniach, jakie są związane z umiejętnościami lub doświadczeniem w ramach jednego zawodu. Dlatego też wskazane byłoby albo zrezygnowanie z tej procedury albo wprowadzenie progów opartych o wynagrodzenie minimalne



lub średnie w sektorze przedsiębiorstw. Wydaje się, iż to drugie rozwiązanie jest bardziej zasadne, ponieważ istotnym jest posiadanie instrumentów zapobiegających dumpingowi płacowemu i zapewnienie cudzoziemcom gwarancji wysokości wynagrodzeń. Jednocześnie powinny być one realne do zastosowania, tak, aby mogły być weryfikowalne. Obecnie przyjęte zasady, czy to w przypadku pracowników, którym wydano zezwolenie typu A, czy też pracowników delegowanych, raczej takimi nie są.

Poza kwestiami prawnymi dotyczącymi wydawania zezwoleń na pracę warte rozważenia są również inne, dotyczące szeroko rozumianych praw pracowniczych. Wydaje się, bowiem, iż w porównaniu z pracownikami polskimi cudzoziemcy mogą być częściej obiektem wykorzystywania ze strony nieuczciwych pracodawców. Pewnym zabezpieczeniem w tym zakresie jest konieczność złożenia przez pracodawcę, we wniosku o wydanie zezwolenia, informacji o warunkach zatrudnienia cudzoziemca. W szczególności musi on wskazać na takie kwestie jak: stanowisko pracy, miejsce jej wykonywania, podstawa prawna, wymiar czasu pracy oraz zakres podstawowych obowiązków, jakie pracownik będzie wykonywał. Zawarcie takich informacji pozwala Państwowej Inspekcji Pracy dokonywać odpowiednich weryfikacji w czasie przeprowadzanej kontroli. Niestety ze sprawozdań PIP wynika, iż w ostatnich latach utrzymuje się tendencja wzrostowa w zakresie liczby ujawnionych przypadków niedozwolonego powierzania pracy cudzoziemcom na innych warunkach niż określone w zezwoleniu na pracę. W szczególności chodzi tu o:

- wypłacanie cudzoziemcom wynagrodzeń niższych niż wskazane w wydanym zezwoleniu na pracę,
- niezgłoszenie cudzoziemców do ubezpieczenia społecznego,
- nieprzestrzeganie innych praw pracowniczych, w szczególności czasu pracy, urlopów wypoczynkowych i wypłacania dodatkowych wynagrodzeń za godziny nadliczbowe.

Dane PIP potwierdzają również tezę o większej skali łamania praw pracowniczych cudzoziemców w porównaniu z pracownikami polskimi. Ponadto częściej prawa pracownicze łamane są w przypadku cudzoziemców posiadających zezwolenie typu A niż pracowników delegowanych. W ich przypadku główne problemy dotyczą niezachowania standardów w zakresie norm i wymiaru czasu pracy, okresów odpoczynku, wysokości dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, wymiaru urlopu wypoczynkowego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

Łamanie praw pracowniczych cudzoziemców wydaje się być pewnego rodzaju normą w polskiej rzeczywistości. Oznacza to, iż obcokrajowcy przyjeżdżający do Polski nie mogą liczyć w wielu przypadkach na dotrzymanie deklaracji zawartych zarówno w zezwoleniu na pracę jak i umowie. Mają oni również ograniczone możliwości dochodzenia swoich praw, ponieważ w wielu przypadkach nie są w stanie skorzystać z pomocy instytucji powołanych do ochrony praw pracowników takich jak związki zawodowe czy sądy pracy. W praktyce muszą godzić się na oferowane im warunki pracy. W tym kontekście powstaje pytanie, czy istnieją realne instrumenty wsparcia cudzoziemców, którzy są zatrudniani w Polsce niezgodnie z proponowanymi wcześniej warunkami lub też niezgodnie z polskimi normami w zakresie prawa pracy? Niestety nie ma tutaj prostych rozwiązań. Jedną z dróg wyjścia wydaje się być stworzenie profesjonalnego doradztwa dla wykorzystywanych przez pracodawców pracowników cudzoziemskich. Wzorem mogą być doświadczenia niemieckie, gdzie pracownicy cudzoziemcy mają specjalne ścieżki dochodzenia swoich praw. Zadanie takie mogłoby być powierzone związkom zawodowym, które ze względu na swoją specyfikę mogą cieszyć się większym zaufaniem niż instytucje publiczne.



Wydaje się, iż w tym zakresie istnieje również miejsce dla aktywności Rzecznika Praw Obywatelskich. Można tu wskazać dwie kwestie.

Po pierwsze, stworzenie i następnie ugruntowanie wśród imigrantów zarobkowych świadomości, iż biuro Rzecznika Praw Obywatelskich jest miejscem gdzie można zgłaszać informację na temat łamania praw pracowniczych i gdzie zgłoszenia te zostaną w odpowiedni sposób potraktowane.

Po drugie, tworzenie na podstawie zgłaszanych skarg wystąpień do instytucji właściwych o zmianę przepisów lub wprowadzenie procedur, które ukróćą dany proceder.

W obydwu kwestiach można wykorzystać wyjątkowość instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w porządku prawnym, co przejawia się w dużym zaufaniu i skuteczności w podejmowanych działaniach.

## Zatrudnianie pracowników cudzoziemskich bez zezwolenia, ze szczególnym uwzględnieniem systemu oświadczeń

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zawiera katalog cudzoziemców, którzy nie muszą ubiegać się o zezwolenie na pracę przed podjęciem zatrudnienia w Polsce. W większości przypadków chodzi tu o cudzoziemców, którzy na podstawie różnych przepisów nabyli prawo do pobytu w Polsce. Przykładowo o zezwolenie na pracę nie muszą ubiegać się obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, pozostałych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii, a także cudzoziemcy mogący korzystać ze swobodnego przepływu pracowników na podstawie innych przepisów. Innymi cudzoziemcami są osoby, którym udzielono ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także członkowie rodzin zarówno obywateli polskich, obywateli Unii Europejskiej, EOG i Szwajcarii oraz cudzoziemcy przebywający w Polsce na zasadzie łączenia rodzin. Należy tu również wspomnieć o cudzoziemcach, którym wydano Kartę Polaka.<sup>3</sup>

Kategorie cudzoziemców, którzy mogą podejmować w Polsce zatrudnienie bez konieczności posiadania zezwolenia zostały doprecyzowane w rozporządzeniu wykonawczym.<sup>4</sup> Największą grupą wśród cudzoziemców mających możliwość podejmowania zatrudnienia bez zezwolenia na pracę są obywatele Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy, wykonujący pracę przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy na podstawie oświadczenia pracodawcy. W tym przypadku należy przyjąć, iż wprowadzenie takiej możliwości było podyktowane chęcią uzupełnienia niedoborów pracowników w sektorach, w których brakuje obywateli polskich chętnych do podjęcia tego typu zatrudnienia. Głównie dotyczy to zatrudnienia sezonowego.

Zrezygnowanie z konieczności wydawania zezwoleń na pracę w przypadku pracowników okresowych z pięciu krajów Europy Wschodniej należy uznać za dobre rozwiązanie. Spowodowało to sytuację, w której cudzoziemcy z pięciu państw mogą bez zbędnych ograniczeń podejmować zatrudnienie sezonowe w Polsce. Ich sytuacja w tym zakresie uległa zdecydowanej poprawie. Wjeżdżają oni do Polski legalnie w celu wykonywania zatrudnienia.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka (Dz. U. 2007 r. nr 180 poz. 1280).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2011 r. nr 155, poz. 919).



Wcześniej w większości przypadków deklarowali cel turystyczny, a w praktyce podejmowali aktywność ekonomiczną. Obecnie cel przyjazdu jest zgodny z prawdą. Wyniki badań przeprowadzanych wśród tej kategorii pracowników pokazują, iż czują się oni pewniej niż to miało miejsce w przeszłości. Niestety jednak z praktycznej realizacji systemu oświadczeń wynika wiele problemów, które muszą być dostrzegane i które powinny być ograniczone, ponieważ bezpośrednio wpływają one zarówno na bezpieczeństwo zatrudnienia cudzoziemców jak i zaufanie do instytucji publicznych.

Samo złożenie oświadczenia przez pracodawcę jest tylko zamiarem, pewnym wyrazem woli, a więc nie musi zostać zrealizowane. Pociąga to za sobą w praktyce niemożliwość dochodzenia przestrzegania praw pracowników cudzoziemskich, którym zaoferowano inne warunki pracy niż te wskazane w oświadczeniu. Co prawda oświadczenie zawiera dziesięciopunktowy katalog obowiązków leżących po stronie pracodawcy, gdzie najistotniejszy wydaje się być punkt ósmy mówiący o sankcjach za wystawienie oświadczenia niezgodnego z rzeczywistym zamiarem. Działanie takie może być interpretowane, jako udział w procesie wyłudzenia wizy. Jednak dochodzenie zrealizowania wskazanych w oświadczeniu warunków zatrudnienia jest w praktyce niemożliwe. Pracodawca musi ponadto zapoznać się z przepisami prawnymi dotyczącymi pobytu i zatrudniania cudzoziemców w Polsce oraz stwierdzić, iż nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych w oparciu o lokalny rynek pracy. Deklaracje te nie są jednak w żaden sposób weryfikowane.

Kolejnym problemem jest podstawa prawna, na jakiej są zatrudniani cudzoziemcy. Dane statystyczne pokazują, iż większość cudzoziemców podejmujących zatrudnienie na podstawie oświadczenia pracodawcy czyni to na podstawie umów cywilnych, czyli umów zlecenia lub o dzieło. Jest to głównie podyktowane mniejszymi obciążeniami biurokratycznymi (np. brak konieczności przeprowadzenia szkoleń BHP) oraz finansowymi (brak konieczności opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku umowy o dzieło i przez pewien czas w przypadku umowy zlecenia). Niestety negatywnie wpływa to na możliwość przestrzegania praw pracowniczych. Przykładowo Państwowa Inspekcja Pracy nie ma prawa do kontrolowania zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych, co powoduje w praktyce brak jakiegokolwiek ochrony praw pracowniczych.

Ponadto, bardzo poważnym problemem wynikającym z braku systemu monitorowania zatrudniania cudzoziemców w Polsce, jest zjawisko tzw. „handlu oświadczeniami” i swoiste „pośrednictwo”. Możliwa jest, bowiem sytuacja, w której pracodawca składający w danym powiatowym urzędzie pracy oświadczenie i deklarujący zatrudnienie konkretnego cudzoziemca w konkretnym sektorze jest jedynie pośrednikiem, a faktyczne miejsce pracy znajduje się u innego pracodawcy reprezentującego inny sektor. Taka sytuacja wpływa zarówno na zafałszowanie danych dotyczących faktycznych sektorów zatrudniania cudzoziemców jak również powoduje, iż zatrudnienie tego cudzoziemca jest nielegalne.

Jeszcze innym problemem jest kwestia autorytetu powiatowych urzędów pracy, które rejestrują oświadczenia oraz konsulatów wydających na ich podstawie wize. Z analizy funkcjonowania systemu oświadczeń wynika, iż wielu pracodawców rejestrując oświadczenie nie ma zamiaru dotrzymać złożonych tam zobowiązań. Oznacza to, iż urzędnik dokonujący rejestracji może podejrzewać lub też nawet być przekonany, iż w pewien sposób poświadcza nieprawdę. W badaniach naukowych liczne są bowiem przykłady rejestrowania np. pięćdziesięciu oświadczeń przez osobę zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy, jako bezrobotna. Jednocześnie na tej samej podstawie konsul wydaje wizę z prawem do pracy. Obie te instytucje w praktyce nie mają możliwości odmowy zarówno zarejestrowania oświadczenia



jak i, o ile nie zachodzą inne przesłanki, wydania wizy. W mojej opinii zdecydowanie obniża to autorytet państwa i obniża zaufanie do niego ze strony cudzoziemców. Przyjeżdżają oni, bowiem do Polski mając świadomość, iż deklaracje, jakie zostały złożone w przekazanym im oświadczeniu i poświadczane mocą urzędów są nieprawdziwe.

Pomimo wskazanych powyżej głównych problemów wynikających z przyjętego rozwiązania w zakresie zatrudniania okresowego cudzoziemców, nadal więcej argumentów przemawia za jego pozostawieniem. Zdecydowanie jednak konieczne jest wprowadzenie rozwiązań, które zmniejszą skalę wykorzystywania oświadczeń niezgodnie z ich przeznaczeniem oraz spowodują dotrzymanie przez pracodawców deklaracji złożonej w oświadczeniu. Wpłyne to również pozytywnie na autorytet instytucji państwowych. Można tu rozważyć dwa kierunki modyfikacji.

Po pierwsze należy nałożyć na pracodawców obowiązki w zakresie informowania odpowiedniej instytucji o fakcie rozpoczęcia i zakończenia zatrudnienia przez danego pracownika oraz dołączenia przy składaniu oświadczenia uprawdopodobnienia konieczności zatrudnienia danej liczby pracowników. Wprowadzenie takiego obowiązku pomogłoby ograniczyć składanie przez pracodawców oświadczeń o potrzebie zatrudnienia większej liczby cudzoziemców, niż to wynika z zakresu prowadzonej przez nich działalności gospodarczej lub potrzeby danego gospodarstwa domowego. W przypadku braku takiego uzasadnienia lub jego negatywnej weryfikacji, dyrektor powiatowego urzędu pracy mógłby odmówić rejestracji oświadczenia. Instytucją odwoławczą powinien być tutaj minister właściwy ds. pracy. Należy jednak pamiętać, aby nałożenie na pracodawców dodatkowych obowiązków nie spowodowało ponownego zatrudniania cudzoziemców bez jakiegokolwiek podstawy, co negatywnie wpłynęłoby na ich bezpieczeństwo.

Po drugie, wskazanym byłoby stworzenie instrumentów niejako „nagradzających za uczciwość”. Przykładowo cudzoziemiec, który wykazałby się kilkukrotnym legalnym zatrudnieniem na podstawie oświadczeń mógłby ubiegać się o prawo do podejmowania zatrudnienia w Polsce bez zezwolenia przez okres np. trzech kolejnych lat.

Podsumowując, system oświadczeń o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi zatrudnienia bez zezwolenia jest bardzo problematyczny. Z jednej strony daje on pewne gwarancje cudzoziemcom umożliwiając im podejmowanie pracy sezonowej w Polsce. Z drugiej jednak sankcjonuje liczne patologie i obniżanie autorytetu państwa. Dotychczasowe doświadczenia ze stosowania tego instrumentu pokazują jednak możliwości jego naprawy. Wydaje się, iż rolę Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie powinno być z jednej strony zwracanie uwagi na łamanie praw pracowniczych przebywających w Polsce cudzoziemców, z drugiej jednak pokazywanie, iż w obecnym modelu zarówno instytucje rejestrujące oświadczenia jak i kontrolne są w praktyce pozbawione instrumentów zapobiegania nadużyciom. Ze względu na masowość niektórych patologii, trudno jest nawet rozpatrywać konkretne skargi i zajmować się indywidualnymi przypadkami. Konieczne są tutaj rozwiązania systemowe, które poprawią działanie całego instrumentu.

## Nielegalne zatrudnienie cudzoziemców

Nielegalne zatrudnienie cudzoziemca jest zagrożone w Polsce, podobnie jak w innych państwach członkowskich UE, wysokimi karami. Zostały one dodatkowo zaostrzone w ustawie z dnia 15 czerwca 2012 roku *o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziem-*



com przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP<sup>5</sup>, która wdraża w Polsce przepisy dyrektywy UE mającej za zadanie zapobieganie nielegalnemu zatrudnianiu cudzoziemców.<sup>6</sup> W porównaniu z poprzednio obowiązującymi przepisami zwiększono m.in. do 10 000 zł wymiar grzywny za uporczywe powierzanie pracy nielegalnie przebywającemu cudzoziemcowi, gdy praca ta nie ma związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Ponadto pracodawca ma obecnie obowiązek sprawdzania – przed pojęciem pracy przez cudzoziemca – legalność tego pobytu oraz przechowywania kopii dokumentu pobytowego cudzoziemca (art. 3 ww. ustawy).

Jednocześnie dane Państwowej Inspekcji Pracy pokazują, iż zatrudnianie cudzoziemców bez ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP bądź podstawy pobytu uprawniającej do wykonywania pracy, bez wymaganego zezwolenia na pracę, na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu, bądź bez zawarcia wymaganych umów, nadal stanowi duży problem. Oznacza to, iż ograniczenie się do systemu karania pracodawców nie przynosi wystarczających efektów.

Zatrudnieni w Polsce cudzoziemcy w pewnych sytuacjach mogą nie być świadomi, iż wykonują zatrudnienie nielegalnie. Sytuacja taka może mieć miejsce, jeżeli pracodawca nie dopełnił formalności związanych z powierzeniem pracy i nie zgłosił pracownika do urzędu skarbowego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz nie opłacał składek ani podatków. Dotyczy to zarówno zezwoleń na pracę jak i oświadczeń pracodawców. Mamy w tym przypadku jednak sytuacje legalnego pobytu, ale formalnie nielegalnego wykonywania zatrudnienia. Dlatego też, za idącą w dobrym kierunku należy uznać propozycję zawartą w projekcie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach, wprowadzenia przesłanki wykonywania przez cudzoziemca pracy niezgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. Zastępuje ona obecnie obowiązującą przesłankę wykonywania pracy bez wymaganego zezwolenia na pracę lub oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy, zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy lub gdy cudzoziemiec został ukarany karą grzywny za nielegalne wykonywanie pracy. Ma to na celu ograniczenie możliwości wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu z uwagi na nielegalne wykonywanie pracy np. w sytuacji, gdy cudzoziemiec nie wiedział, że wykonuje pracę nielegalnie z uwagi na niedopełnienie pewnych formalności przez pracodawcę.

Należy mieć świadomość, iż nielegalnie zatrudniony cudzoziemiec jest narażony na łamanie nie tylko podstawowych jego praw pracowniczych, ale również i podstawowych praw człowieka. Dlatego też zapobieganie i walka z tym zjawiskiem powinna stanowić priorytet w działaniach państwa. Fakt niezgodnego z prawem wykonywania pracy czy nawet pobytu nie może pozbawiać danego cudzoziemca jego podstawowych praw. Niestety w praktyce nielegalny pobyt czy nawet tylko zatrudnienie oznacza pozbawienie cudzoziemca przysługujących mu praw. Priorytet walki z nielegalnym zatrudnieniem jest w tym przypadku ważniejszy niż przestrzeganie ogólnie przyjętych norm w zakresie ochrony praw człowieka. Dlatego też, w mojej opinii, to właśnie w tego typu sytuacjach rola Rzecznika Praw Obywatelskich jest najważniejsza. Powinien on nadal upominać się o przestrzeganie praw nielegalnie przebywających i zatrudnionych w Polsce cudzoziemców, ponieważ wydaje się być jedyną

<sup>5</sup> Dz. U. z 2012 r. nr 0, poz. 769.

<sup>6</sup> Dyrektywa 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. *dotycząca minimalnych norm w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich* (Dz. U. UE L 168/24 z 30 czerwca 2009 r.).





instytucją, która wsparta przez organizacje społeczne, może to robić efektywnie. Generalnie można tu wyróżnić dwa kierunki działań.

Po pierwsze reagowanie w konkretnych sprawach na podstawie skarg składanych przez cudzoziemców, w tym poprzez ich wspieranie w dochodzeniu swoich praw np. w zakresie wypłaty zaległego wynagrodzenia po ich wyjeździe z Polski.

Po drugie natomiast poprzez składanie do odpowiednich organów rządowych wystąpień o podejmowanie działań mających na celu poprawę sytuacji nielegalnie przebywających i zatrudnionych w Polsce cudzoziemców. Jako przykład takiego działania, które zakończyło się sukcesem, jest przeprowadzona w pierwszym półroczu 2012 roku abolicja. Kolejnym krokiem powinno być działanie na rzecz za wprowadzeniem do polskiego ustawodawstwa stałego mechanizmu regularyzacyjnego, na podstawie którego cudzoziemcy mogliby, po spełnieniu pewnych warunków, legalizować swój pobyt w Polsce.

## Zakończenie

Problemy cudzoziemców na rynku pracy związane z przestrzeganiem ich praw pracowniczych czy też niezgodne z prawem ich zatrudnianie są typowe dla wszystkich państw, które przyjmują na swoje terytorium migrantów zarobkowych. Różnie radzą sobie one z tym zjawiskiem. Jedne wprowadzają rozwiązania restrykcyjne licząc, że karami skłonią pracodawców albo do rezygnacji z zatrudniania cudzoziemców lub też do powierzania im pracy legalnej, zgodnej z przepisami prawa pracy. Inne natomiast łączą restrykcje z instrumentami pozwalającymi cudzoziemcom wychodzić z nielegalności i szarej strefy zatrudniania. To drugie rozwiązanie wydaje mi się dużo bardziej zasadne. Jeżeli byłoby ono przyjęte w polityce migracyjnej państwa, to zdecydowanie oznaczałoby zwiększenie roli Rzecznika Praw Obywatelskich, który mógłby zintensyfikować swoją aktywność dotyczącą instrumentów legalizacji pobytu i zatrudnienia. Zdecydowanie zyskałby lepszą podstawę do swoich działań, co przyniosłoby pozytywne skutki zarówno dla Polski jak i cudzoziemców.

Maciej Duszczyk  
Instytut Polityki Społecznej  
Ośrodek Badań nad Migracjami  
Uniwersytet Warszawski

# Abolicja dla cudzoziemców – założenia, przebieg, prognozowane skutki

## Geneza i założenia ustawy abolicyjnej

W dniu 1 stycznia 2012 r. zaczęła obowiązywać ustawa o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach<sup>1</sup> (dalej: ustawa abolicyjna). Na jej podstawie w pierwszym półroczu 2012 r. przeprowadzono, jak do tej pory, największą akcję abolicyjną wobec cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce. Z możliwości ubiegania się o legalizację pobytu w tym trybie skorzystało 9461 osób<sup>2</sup>. Do 5 listopada wojewodowie będący organami I instancji wydali 2998 decyzji pozytywnych i 920 negatywnych, przy czym część z tych decyzji nie jest jeszcze ostateczna, a zatem odsetek decyzji negatywnych może się zmniejszyć. Może się to stać na skutek rozpatrzenia odwołania na korzyść strony, a także na dalszym etapie wskutek skarg skierowanych do sądów administracyjnych. Po rozpatrzeniu około 40% złożonych wniosków stosunek rozstrzygnięć pozytywnych do negatywnych kształtuje się w przybliżeniu jak 3:1.

Ustawodawca przyzwyczajają nas do wprowadzania kolejnych akcji abolicyjnych, jako „załącznika” do głębokich nowelizacji prawa o cudzoziemcach. Tak stało się za pierwszym razem, gdy uchwalono obowiązującą wciąż ustawę z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>3</sup>, ten związek był obecny także w 2006 r., gdy abolicja towarzyszyła obszernej nowelizacji ww. ustawy<sup>4</sup>. Nie inaczej było tym razem. Pierwotnym zamysłem było zorganizowanie kolejnej akcji przy okazji wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach, jednak wybory parlamentarne i przedłużające się prace nad nowym aktem prawnym odsunęły na 2013 r. plany legislacyjne rządu. W tej sytuacji zdecydowano się na wariant przesunięcia regulacji abolicyjnych do projektu nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, który ze względu na swój ograniczony zakres mógł zostać uchwalony jeszcze przed wyborami parlamentarnymi. Ta koincydencja planów legislacyjnych i abolicji jest znamieną, gdyż ukazuje stosunek władz do całej rzeczy – abolicje są pomyślane, jako element „nowego otwarcia”, środek do wyeliminowania negatywnych skutków działania regulacji uchylanych, być może także element budowania przychylności w stosunku do projektowanych zmian.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2011 r. nr 191, poz. 1133.

<sup>2</sup> Dane na dzień 5 listopada 2012 r. wg informacji opracowanych przez Urząd do spraw Cudzoziemców, dostępne na stronie <http://abolicja.gov.pl/informacje/statystyki.html>

<sup>3</sup> Tekst pierwotny w Dz. U. z 2003 r. nr 128, poz. 1175. Abolicja została unormowana w art. 154 i 155.

<sup>4</sup> Art. 18 ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. nr 120, poz. 818).



Warto podkreślić zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w forsowanie ustawy abolicyjnej. Bez wsparcia tej idei autorytetem Rzecznika (i wykorzystaniu jego kompetencji ustawowych) sam zamiysł odsunąłby się zapewne w czasie przynajmniej do czasu przyjęcia nowej ustawy o cudzoziemcach, bądź został zaniechany.

Kreśląc krótko założenia ustawy abolicyjnej przede wszystkim trzeba podkreślić jej najistotniejszą cechę – rozległy zakres podmiotowy, który uzasadnia nazwanie przeprowadzonej abolicji powszechną, a to za sprawą rezygnacji z przywołania w przesłankach legalizacji pobytu jakichkolwiek względów ekonomiczno-społecznych, jak np. prawo do lokalu mieszkalnego, stały dochód, ubezpieczenie społeczne, czy poziom integracji ze społeczeństwem. Jako istotne potraktowane zostały wyłącznie okoliczności pobytu w Polsce – fakt nielegalnego pobytu w dniu 1 stycznia 2012 r. nieprzerwanie, od co najmniej 5 lat (tj. 20 grudnia 2007 r.). Wymogi złagodzone wobec tych, którzy bezskutecznie ubiegali się w Polsce o ochronę, gdyż traktuje się ich, jako grupę zasługującą na szczególnie humanitarne podejście. Nieudany uchodźca może skorzystać z dobrodziejstw ustawy, gdy przed 1 stycznia 2010 r. stał się już adresatem decyzji o wydaleniu (w wyniku stwierdzenia, że na ochronę nie zasługuje) i jego aktualny pobyt jest nielegalny albo przynajmniej, gdy w tamtej dacie po raz kolejny ubiegał się o nadanie statusu uchodźcy. Ten ostatni przypadek bierze się zresztą nie tylko z humanitaryzmu, gdyż cudzoziemcy po wielokroć inicjujący postępowania o nadanie statusu uchodźcy stali się znacznym i kosztownym obciążeniem systemu azylowego. Wskazane w przepisie daty nie są przypadkowe. Data 20 grudnia 2007 r. jest symboliczna – był to dzień zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, na skutek uznania gotowości polskiej do stosowania regulacji Schengen w pełnym zakresie. Natomiast data 1 stycznia 2010 r. jest związana z masowym napływem do Polski obywateli Gruzji, co miało miejsce w latach 2008 i 2009. Osoby te najczęściej składały wniosek o nadanie statusu uchodźcy przy przekraczaniu granicy, jednakże wszczęte postępowanie prawie zawsze kończyło się wydaniem decyzji negatywnej.

Dodano jeszcze kilka, w mojej opinii, zasadnych wyłączeń odnośnie – obrazowo ujmując kwestię – terrorystów, zwykłych kryminalistów, takich cudzoziemców, których już wpisano na „czarną listę” Schengen, (czyli do systemu informatycznego SIS), których pobytowi na przeszkodzie stoją względy związane z bezpieczeństwem albo interesem RP, albo takich, których urzędnik prowadzący postępowanie „złapie” na kłamstwie.

Realnie abolicja podzieliła się na „dużą” i „małą”, choć nie znalazło to wyraźnego odzwierciedlenia w przepisach. Ten podział nazewnictwo został zaczerpnięty jeszcze z abolicji przeprowadzonej w 2003 r., kiedy to oddzielono normatywnie przypadki tych cudzoziemców, którzy ubiegali się o zezwolenie na zamieszkanie, by pozostać w Polsce i tych, którzy jedynie pragnęli bez konsekwencji (w postaci decyzji zawierającej nakaz opuszczenia terytorium RP i wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądanym) opuścić terytorium RP. Faktycznie jednak, ustawa abolicyjna przewiduje legalizację pobytu cudzoziemców w trakcie postępowania (art. 5 ust. 1), a legalny pobyt umożliwiał bezproblemowy wyjazd z Polski, gdyż kontakt ze Strażą Graniczną podczas przekraczania granicy państwowej nie skutkował negatywnymi dla cudzoziemca następstwami. Trzeba się, więc liczyć z tym, że pewna grupa wnioskodawców opuściła Polskę, tylko formalnie inicjując postępowanie o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

Beneficjenci uzyskują zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na okres 2 lat. Fakt wydania decyzji wcześniej „czyści” dotychczasową historię cudzoziemca, jeśli orzeczono wobec niego decyzję o wydaleniu, o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP oraz zawartych w innych decyzjach nakazów w tym przedmiocie. Co do zasady, dane cudzoziemca



zostają także wykreślone z wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, a w konsekwencji także z SIS (por. art. 134a ustawy o cudzoziemcach). Po upływie okresu ważności zezwolenia, beneficjent abolicji będzie traktowany na zasadach ogólnych, bez szczególnych preferencji.

## Przebieg akcji abolicyjnej

Oceniając przebieg abolicji trzeba stwierdzić, że miała ona swoje słabe strony, aczkolwiek najważniejsze mankamenty wynikały z błędów konstrukcyjnych ustawy i założenia o bezkosztowym charakterze całego przedsięwzięcia<sup>5</sup>. Trzeba jednak oddać organowi, któremu przypadła wiodąca rola organizacyjna – Szefowi Urzędu ds. Cudzoziemców, iż przyjął on doktrynę maksymalnej przychylności wobec cudzoziemca, zwłaszcza pod względem stosowanej wykładni prawa. Kilka przykładów. Pewnych trudności nastręcza sformułowanie definicji „pobytu nielegalnego” i w związku z tym pojęciowe rozgraniczenie z „pobytem legalnym”<sup>6</sup>. Na gruncie abolicji problem ten ujawnił się wobec osób, które w dniu wejścia w życie ustawy przebywały w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców albo areszcie w celu wydalenia. Wedle art. 110 ustawy o cudzoziemcach ich pobyt w okresie detencji „uważa się za legalny”. Wykładnia językowa przemawiałaby za wykluczeniem tych osób z kręgu beneficjentów abolicji, (ponieważ przesłanką był pobyt nielegalny). Jednak wykładnia Szefa UdsC zmierzała w kierunku celowościowym i zostali oni zrównani w prawach z cudzoziemcami cieszącymi się wolnością. Inny przykład to przyjęte przez Szefa UdsC szerokie rozumienie pojęcia „inny dokument potwierdzający jego tożsamość”, użytego w art. 60 ust. 6 ustawy o cudzoziemcach, stosowanego z mocy odesłania zawartego w art. 2 ust. 1 ustawy abolicyjnej). Jest to regulacja dopuszczająca wyjątkowe posłużenie się innym przez cudzoziemca dokumentem niż dokument podróży. Wśród tych dokumentów dopuszczono i takie, które mogły zostać wystawione przez władze polskie, jedynie na podstawie ustnej deklaracji, co do danych personalnych, zwłaszcza tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca, wydawane osobom, które ubiegały się o nadanie statusu uchodźcy.

Warto też zaznaczyć pozytywne działania Urzędu do spraw Cudzoziemców polegające na szerokim propagowaniu informacji o abolicji, w tym uruchomienie infolinii dla cudzoziemców i strony internetowej propagującej abolicję.

Zdecydowanie przed najtrudniejszym zadaniem związanym z abolicją stanął Wojewoda Mazowiecki, a urealnając to stwierdzenie – pracownicy Wydziału ds. Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Statystyki pokazały absolutną supremację Mazowsza, jako miejsca faktycznego lub przynajmniej deklarowanego pobytu cudzoziemców przebywających nielegalnie. W tym Urzędzie Wojewódzkim złożono 7386 wniosków, tj. blisko 78% wszystkich aplikacji. Te liczby ukazują bezzasadność twierdzenia o bezkosztowości tej operacji. Ze względu na brak środków finansowych, organizacja całej operacji od strony logistycznej oraz przeprowadzenie postępowań administracyjnych musi opierać się na zatrudnionych już wcześniej pracownikach<sup>7</sup> i z wykorzystaniem dostępnego do tej pory zaplecza infrastruktury.

<sup>5</sup> W uzasadnieniu projektu ustawy abolicyjnej zawarto następujące stwierdzenie: „Wprowadzenie regulacji o charakterze abolicyjnym nie spowoduje kosztów dla budżetu państwa.” Druk sejmowy nr 4394, Sejm RP VI kadencji.

<sup>6</sup> Szerzej przedstawiam to zagadnienie w: P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011r. s. 85–89.

<sup>7</sup> Do przeprowadzania przesłuchań wnioskodawców oddelegowani zostali także pracownicy UdsC.



ralnego. Taka skala aplikacji oznaczała koszty z tytułu nadgodzin albo konieczność zawierania dodatkowych umów cywilnoprawnych z osobami, które były zaangażowane w rozpatrywanie wniosków. Wszystko to razem wzięte przekłada się na wydłużenie czasu rozpatrzenia wniosku, sprzyja pomyłkom i niedokładności urzędników. Niektóre organizacje pozarządowe mówiły nawet o paraliżu Mazowieckiego Wydziału do spraw Cudzoziemców. Podobny problem dotknął Nadwiślański Oddział Straży Granicznej, którego funkcjonariusze wspomagali wojewodów w toku postępowania wyjaśniającego, wykonywali też daktyloskopię.

Na miarodajną ocenę, jakości procedur administracyjnych prowadzonych w tych warunkach jest jeszcze za wcześnie – czas na to przyjdzie wraz z rozstrzygnięciami II instancji i sądów administracyjnych, jednak już dziś pojawiają się sygnały ze strony organizacji pozarządowych o problemach w tym zakresie.

Największą zgorą całej akcji okazało się zjawisko, do którego przylgnęła nazwa „turystyka abolicyjna”. Jego istota polegała na składaniu wniosków przez cudzoziemców, którzy przebywali nielegalnie nie w Polsce, lecz w innych państwach obszaru Schengen. Przy otwartych granicach wewnętrznych z łatwością mogli wjechać na terytorium Polski, bez odnotowywania tego faktu w jakikolwiek sposób w rejestrach państwowych. Niektórzy z nich czynili to z wyrachowaniem dokonując nadużycia i składając fałszywe oświadczenia, co do długości pobytu w Polsce, inni zostali wprowadzeni w błąd przez nieuczciwych pośredników, którzy wykorzystali ich niewiedzę i czerpali z pośrednictwa między nimi a organem dochody. Symptomatyczne stało się pojawienie się na francuskojęzycznych stronach internetowych ogłoszeń o możliwości skorzystania z abolicji w Polsce. Dalej wypadki przybierały nierzadko kuriozalny obrót – np. Pakistańczycy przebywający we Francji przylatywali „na chwilę” do Polski by złożyć wniosek abolicyjny, opłacić pośrednika, po czym wracali do Francji pierwszym możliwym samolotem. Oczywiście, szanse na pozytywne rozpatrzenie wniosku złożonego w tych okolicznościach są iluzoryczne. Co istotne, masowość tego zjawiska wzmogła nieufność do wnioskodawców, którzy nie byli w stanie jednoznacznie wykazać faktu swojego wcześniejszego pobytu w Polsce i wywołała konieczność dodatkowych długotrwałych sprawdzeń np. deklarowanego miejsca pobytu strony. Zakładane ustawowo domniemanie prawdziwości nieprzerwanego pobytu (art. 3 ust. 4 ustawy abolicyjnej) zostało orzecznictwem zanegowane, np. poprzez eksponowanie w decyzjach odmownych faktu, że cudzoziemiec nie posługuje się językiem polskim, (jako poszlaki uzasadniającej jego niewiarygodność).

Ta sytuacja jest rezultatem konstrukcyjnego błędu ustawy abolicyjnej, która rozciągnęła okres składania wniosków abolicyjnych aż na 6 miesięcy. Przy tak długim okresie niemożliwe stało się przywrócenie kontroli granicznych na granicach wewnętrznych, a tak niekiedy postępuje się przy abolicjach. To ważne, bo jak się okazało istnieje realne ryzyko, że abolicja zadziała jak magnes na cudzoziemców, których z Polską nic nie łączy. Tylko odnotowywanie wjazdu na terytorium RP oddala taką ewentualność.

Z tym wiąże się też lapsus ustawodawcy w uregulowaniu obowiązku poddania się daktyloskopii. Każdy, kto złoży wniosek w ramach abolicji powinien zostać daktyloskopowany. Ale po pierwsze, odciski palców mogą zostać zweryfikowane tylko w krajowej bazie danych policyjnych (AFIS), a nie w ogólnoeuropejskim systemie EURODAC, w którym zawarty mógłby być ślad obecności cudzoziemca w innym państwie. Po drugie, niepoddanie się obowiązkowi daktyloskopii nie powoduje negatywnego rozpatrzenia wniosku bądź pozostawienia go bez rozpoznania.

Wydaje się też, że ustawodawca nie do końca poradził sobie z zadaniem stworzenia podstaw legalizacji pobytu cudzoziemców nielegitymujących się żadnym dokumentem toż-



samości. Wprawdzie, jak już zaznaczono wyżej, wykładnia przyjęta przez Szefa UdsC jest rozszerzająca, jednak całkiem to problemu nie rozwiązuje. Można wskazać kilka newralgicznych przykładów cudzoziemców, których możliwość wylegitymowania się jakimkolwiek dokumentem jest czysto iluzoryczna. Są to m.in. bezpieczeństwa (w Polsce praktyka administracyjna notuje zwłaszcza obecność bezpieczeństwa narodowości palestyńskiej oraz wywodzących się z b. ZSRR), którzy z natury rzeczy nie są zazwyczaj objęci opieką konsularną żadnego państwa, następnie cudzoziemcy deklarujący posiadanie obywatelstwa, aczkolwiek od urodzenia lub wczesnego dzieciństwa pozostający w Polsce i w ogóle niezarejestrowani, jako obywatele swojego państwa, a także cudzoziemcy-obywatele innych państw, którzy ze względu na słabość aparatu administracyjnego albo celową politykę ich ojczyzn są faktycznie odcięci od pomocy konsularnej swoich władz. Ostatnia z wymienionych sytuacji może mieć miejsce zwłaszcza, gdy w Polsce nie funkcjonuje przedstawicielstwo konsularne państwa pochodzenia. Występują też sytuacje, gdy działania władz konsularnych są warunkowane dopełnieniem określonych obowiązków przez cudzoziemca, np. odbycia przez niego służby wojskowej w kraju pochodzenia.

Z uwagi na te przykłady, realizacja celów, jakim ma służyć abolicja, byłaby zapewne pewniejsza, gdyby sztywny wymóg okazania dokumentu tożsamości zastąpić formułą zobowiązującą cudzoziemca do udowodnienia swojej tożsamości przy użyciu szerszego zestawu środków dowodowych. Rozwiązałyby to zwłaszcza problem podnoszony podczas prac Komisji Ekspertów ds. Migracji, wspomagającej Rzecznika, a mianowicie cudzoziemców, którzy dysponują nieważnym dokumentem podróży (z powodu utraty ważności).

Nie wiadomo, ilu cudzoziemców nie mogło skorzystać z abolicji w związku z opisanymi trudnościami. Ich liczby nie uwidacznia statystyka, która ukazuje liczbę złożonych wniosków i wydanych na ich podstawie decyzji. Natomiast brak dokumentu tożsamości był traktowany, jako brak formalny i jego nieusunięcie skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpoznania, która to czynność nie przybiera postaci decyzji administracyjnej.

Jeśli w przyszłości przebieg abolicji stanie się przedmiotem badań naukowych, warto zweryfikować, czy barierą przed złożeniem wniosku nie była także obawa przed odpowiedzialnością karną za złożenie w przeszłości fałszywych zeznań, co do swojej tożsamości. Często cudzoziemcy decydują się na ten krok, tj. deklarują fałszywe lub zniekształcone dane osobowe, by dodatkowo utrudnić ich identyfikację<sup>8</sup>. Jeszcze inni udają małoletnich, aby uniknąć detencji. A ponieważ te działania często okazują się skuteczne, cudzoziemiec zaczyna funkcjonować w Polsce pod wykreowaną przez siebie tożsamością.

## Ocena i prognozowane skutki

Czy liczba 9521 przyjętych wniosków to dużo czy mało? W oficjalnych wypowiedziach przedstawicieli administracji publicznej jest to sukces. Na prowadzonej przez UdsC stronie [www.abolicja.gov.pl](http://www.abolicja.gov.pl) w nagłówku danych statystycznych można przeczytać triumfalnie

<sup>8</sup> W braku odpowiednich danych mogących potwierdzić te stwierdzenia, sięgnąłem po jedyny dostępny mi miernik: analizę spraw, w których przygotowałem decyzję administracyjną jako członek Rady ds. Uchodźców. Obrąłem okres 1.01.2011 – 10.07.2012. Otóż, w tym okresie przygotowałem 71 rozstrzygnięć (nie licząc postanowień i odpowiedzi na skargę). W 19 przypadkach cudzoziemiec nie dysponował jakimkolwiek prawdziwym dokumentem tożsamości, a w 8 z tych przypadków sprawa łączyła się z zidentyfikowanym przypadkiem posłużenia się fałszywym dokumentem lub zadeklarowaniem fałszywej tożsamości.



brzmiającą informację: „Przekroczona została suma wniosków złożonych podczas abolicji w 2003 i 2007/2008 roku razem wziętych”. Na przeciwnym biegunie sytuują się głosy, które mówią o „klęsce”, „porażce” itp. wiążącej się z tym, że tak mało nielegalnie przebywających cudzoziemców mogło skorzystać z abolicyjnej szansy. Jeśli powodzenie abolicji mierzyć odsetkiem cudzoziemców, którzy przebywając nielegalnie zdecydowali się na złożenie aplikacji, to ocena, kto ma rację jest uzależniona od oszacowania wielkości nielegalnej imigracji w Polsce. A to jest póki, co w kategoriach naukowych niemożliwe, tak z powodu trudności pozyskania danych, jak i dopiero rozwijających się metod szacunkowych w tym zakresie<sup>9</sup>. Każdy, kto podaje konkretną liczbę, spekuluje. Nie wiadomo, zatem, czy skorzystał z tej możliwości, co trzeci, piąty, dziesiąty, czy dwudziesty cudzoziemiec nielegalnie przebywający w Polsce. Jeśli chcielibyśmy zbliżyć się do prawdy, wymagałoby to od nas przeprowadzenia badania o szeroko zakrojonym spektrum badawczym. Do tego czasu sądy na ten temat są przedwcześnie.

Nie ma zaskoczenia, gdy chodzi o strukturę obywatelstw tych, którzy złożyli wnioski abolicyjne. Dwa pierwsze państwa pod względem liczebności ubiegających się, to Wietnam (2189 osoby) i Ukraina (póki co, 2013). Są to państwa, których obywatele figurują na czołowych miejscach w statystykach decyzji o wydaleniu i zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP. Trzecie z kolei państwo to Pakistan (1420). Tu statystyka nie oddaje raczej prawdy o nielegalnej imigracji w Polsce to ze względu na „turystykę abolicyjną”, o czym wyżej.

Bardziej konkretne wnioski można wysnuć odnośnie kategorii cudzoziemców, którzy nieskutecznie ubiegali się o nadanie statusu uchodźcy. Tu można z pewnością mówić o porażce, która zresztą była przewidywalna. Wnioski w oparciu o art. 1 pkt 2 i 3 ustawy abolicyjnej to zaledwie 1,5% ogółu, co w liczbie bezwzględnej stanowi 147 wniosków. Jest to skromny ułamek osób, które po negatywnym rozpatrzeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy nielegalnie pozostają w Polsce, ukrywając się, bądź składają kolejne wnioski uchodźcze. Oferta ustawodawcy wobec tych osób nie okazała się dla większości z nich atrakcyjna. O ile w odniesieniu do pierwszej kategorii (objętych zakresem działania art. 1 pkt 2 ustawy abolicyjnej) brak zainteresowania abolicją nie jest oczywisty (84 osoby), o tyle w odniesieniu do osób inicjujących po wielokroć postępowania o nadanie im statusu uchodźcy (63 osoby) hipoteza nasuwa się sama<sup>10</sup>.

Taki niski współczynnik nie powinien nikogo dziwić, albowiem celem, do którego dąży duża grupa ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy nie jest wyłącznie uzyskanie ochrony przed zawróceniem do kraju pochodzenia. Legalizacja pobytu, jeśli nie łączy się z gwarantowanym dostępem do świadczeń socjalnych, na satysfakcjonującym dla nich poziomie, nie jest postrzegana, jako atrakcyjna opcja. Akcja abolicyjna tej prawdy nie odkrywa, lecz ją potwierdza. Problem statusu tych osób został zidentyfikowany już dawno i obecnie można go określić, jako nabrzmiały. Otóż, postępowanie uchodźcze ma na tle innych postępowań administracyjnych szczególną cechę – wnioskodawca czerpie bowiem pewne korzyści już z samego faktu trwania tego postępowania, a w szczególności może korzystać ze świadczeń socjalnych. Natomiast decyzja kończąca postępowanie, nawet pozytywna, niekoniecznie wyposaża w prawo do świadczeń (np. decyzja udzielająca zgodę na pobyt tolerowany). Z punktu widzenia kogoś, kto czuje się uzależniony od pomocy socjalnej, taka decyzja jest

<sup>9</sup> Jedną z prób obliczenia populacji cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce, dokonana w ramach międzynarodowego projektu badawczego, zakończyła się konkluzją, że jest liczba między 50 a 600 tys.

<sup>10</sup> Pojawia się jednak jeszcze jeden czynnik, który może zaburzyć ten szacunek, a mianowicie osoby, które bezskutecznie ubiegały się o nadanie statusu uchodźcy mogą być też objęte zakresem art. 1 pkt 1 i tę przesłankę deklorować jako podstawę złożenia wniosku abolicyjnego.



w gruncie rzeczy bezwartościowa, a nawet jest dla niego szkodliwa, skoro zamyka mu drogę do dotychczasowych, choć z założenia tymczasowych, świadczeń otrzymywanych w toku postępowania uchodźczego. Ilustracją stosunku cudzoziemców do takich decyzji niech będzie opis sytuacji z lat 2006–2008. W latach tych postępowania wobec wnioskodawców z Czeczenii często kończyły się decyzją o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany. Adresat odwoływał się od tej decyzji, wnosząc o udzielenie ochrony wyższego rzędu (statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej). Jeśli jednak decyzja została utrzymana w mocy, następnego dnia po doręczeniu decyzji ostatecznej cudzoziemiec zrzekał się udzielonej zgody na pobyt tolerowany i występował z następnym wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy. Wniosek był rozpatrywany poprzez ponowne udzielenie zgody na pobyt tolerowany, cudzoziemiec ponownie się go zrzekał itd. (jakkolwiek jest to przykład historyczny, w związku ze zmianą linii orzeczniczej wobec Czeczenów). Dziś to zjawisko trwa nadal, tyle, że powtórne wnioski są składane przede wszystkim wobec negatywnego rozpatrzenia wniosku uchodźczego.

Walka z tym zjawiskiem jest toczona przez ustawodawcę już od kilku lat i nie jest to bój dla niego zwycięski. W tym czasie próbowano już wielu środków: wprowadzono możliwość pozbawienia albo ograniczenia świadczeń socjalnych podczas kolejnych procedur, do ustawy dodano podstawę prawną umarzania postępowań wszczętych z kolejnych wniosków, zniesiono bezwzględna ochronę przed wydaleniem w kolejnej procedurze. Legalizowano też pobyt cudzoziemców niejako „na siłę”, wyłączając zarazem możliwość zrzeczenia się udzielonego tytułu pobytowego (w świetle polskiego prawa nie można zrezygnować ze statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej).

Wracając do abolicji, ustawodawca po raz kolejny usiłował rozwiązać problem statusu tych ludzi. Zezwolenie na zamieszkanie nie łączy się jednak z przywilejem świadczeń socjalnych, więcej nawet – w swej zasadniczej postaci zakłada ekonomiczną samodzielność cudzoziemca. W tym sensie, dla tej grupy cudzoziemców zezwolenie na zamieszkanie jawi się w sposób równie bezwartościowy, jak niegdyś oferowany im pobyt tolerowany. W tym właśnie czynniku upatrywać można niski próg zainteresowania procedurą abolicyjną wśród tej grupy.

Nie należy spodziewać się, że abolicja istotnie przyczyni się do ograniczenia skali nielegalnej imigracji w Polsce. To w ogóle nie jest rozwiązanie, które należałoby traktować, jako narzędzie realizacji celów społecznych. Ma ona wymiar *stricte* humanitarny, stanowi odpowiedź na rozmaite sytuacje życiowe, jest środkiem łagodzącym skutki dość restrykcyjnego prawa. Ograniczona w ten sposób funkcja abolicji wynika z dwóch powodów. Po pierwsze, abolicja zawsze usuwa skutek, a nie przyczyny powstawania nielegalności. Jest z założenia reaktywna, a nie prewencyjna. Abolicja jest zawsze odpowiedzią na pytanie, jak postąpić wobec cudzoziemca, który przebywa nielegalnie, a nie, czemu on zaczął przebywać nielegalnie. Polityka zwalczania nielegalnej imigracji abolicją jest obarczona paradoksem. Skoro, bowiem przesłanki wejścia w stan nielegalności pozostają, to w konsekwencji może dojść do odtworzenia grupy osób nielegalnie przebywających. A skoro uzasadnieniem abolicji ma być występowanie nielegalnej imigracji, to przy kolejnej jej fali należy po raz kolejny zorganizować abolicję. W ten sposób to narzędzie staje się stałym, powtarzalnym elementem polityki migracyjnej. Jest, więc zmianą w życiu konkretnego człowieka (beneficjenta abolicji), lecz nie skutkuje zmianą społeczną.

W ten sposób dochodzi się do wniosku, że abolicja, jako narzędzie polityki społecznej ma sens tylko wówczas, gdy jest dodatkiem do gruntowniejszej zmiany, mającej usunąć przyczyny wchodzenia w nielegalność. Czy nowe regulacje cudzoziemskie zapowiedziane na 2013 r. zrealizują ten warunek? Z odpowiedzią należy wstrzymać się, co najmniej do czasu poznania





oficjalnego projektu ustawy o cudzoziemcach. Można być jednak, co do tego sceptycznym, bo nadchodząca zmiana nie wynika z diagnozy problemów społecznych powiązanych z imigracją, a raczej z pobudek technokratycznych – usprawnienia procedur, implementacji nowego prawa UE itp. Wątpliwe, by ktoś w Polsce umiał powiedzieć, z zachowaniem standardu dowodu naukowego, jak cudzoziemiec dochodzi do nielegalności swojego pobytu w Polsce, – jakie względy społeczne, ekonomiczne, prawne są decydujące i wobec kogo? W tym zakresie można mówić o poglądach, obserwacjach, syntezie doświadczeń, ale nie o ustrukturyzowanej wiedzy. Jeśli nie ma diagnozy, wdraża się leczenie objawowe, np. organizuje kolejną abolicję. A rzecz w tym, żeby dotrzeć do źródeł problemu, czego zrobić nie umiemy.

Po drugie, abolicje mają ograniczoną zdolność osiągania celów społecznych, gdyż z reguły ich efekty są nietrwałe, tzn. znacząca część beneficjentów powraca do stanu sprzed abolicji, tzn. popada w stan nielegalnego pobytu<sup>11</sup>. Nieoficjalnie szacuje się, że z abolicji przeprowadzonej w 2003 r. aktualnie o nowe karty pobytu występuje obecnie ok. 60% cudzoziemców, którym wówczas udzielono zezwolenie na zamieszkanie<sup>12</sup>. Jest to logiczne, bo czy w warunkach polskich legalizacja pobytu cudzoziemca zmieni jego strategię ekonomiczną w takim stopniu, by wyeliminować ryzyko delegalizacji pobytu? Weźmy za przykład Wietnamczyka handlującego w podwarszawskim centrum handlowym. Czy legalizacja pobytu skłoni go do: zarejestrowania działalności gospodarczej, legalizacji zatrudnienia (samozaatrudnienia) i opłacania danin publicznych ze składką ZUS i podatkiem dochodowym na czele? Jeśli na jedno z tych pytań udzieli się odpowiedzi negatywnej, to wciąż spełnione są przesłanki delegalizacji jego pobytu (udzielone zezwolenie wcale przed wydaniem takiej decyzji nie chroni). Z podobnym skutkiem można by powołać tu przykład obywatela Ukrainy pracującego na budowie albo ukraińskiej pomocy domowej – to dalej jest sytuacja, gdy w kategoriach ekonomicznych imigrantem ekonomicznym w Polsce opłaca się być tylko funkcjonując w „szarej strefie” gospodarki.

Brnąc dalej w przyczyny delegalizacji pobytu pamiętajmy, że cudzoziemiec korzystający z abolicji otrzymuje zezwolenie czasowe. Po upływie jego ważności, cudzoziemiec wchodzi w system ogólnej legalizacji pobytu, określony ustawą o cudzoziemcach, bez żadnych szczególnych preferencji. Co oznacza, że kolejne zezwolenie będzie zasadniczo uwarunkowane posiadaniem m.in. ubezpieczenia zdrowotnego, stabilnego i regularnego źródła dochodu, tytułem do lokalu mieszkalnego. Bez spełnienia tych warunków zezwolenie nie zostanie przedłużone. Z tego płynie wniosek, że te 2 lata cudzoziemiec powinien wykorzystać dla ustabilizowania swojej sytuacji finansowej. I ten wymóg zderza się często z profilem cudzoziemca korzystającego z abolicji, bo w nielegalność popada się także ze względu na nieprzystosowanie społeczne – niezaradność życiową, czy po prostu nieodpowiedzialność. Dla mnie osobiście najbardziej szokujący był przykład Ormianina, który przez wiele lat toczył bój z polskimi władzami o objęcie go ochroną. Sprawa była medialna, swój udział miał w niej też Rzecznik Praw Obywatelskich. Po około 7 latach postępowania administracyjnego, sądo-

<sup>11</sup> Por. opracowanie przygotowane w projekcie Ośrodka Badań nad Migracjami WNE UW „Migration Policy and Labour Market”, 2006 r. oraz powołaną tam literaturę, zwłaszcza Levison. A. „The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies” Centre on Migration, Policy and Society University of Oxford 2005 i Fuentes F. J.M. The regularisation of undocumented migrants as a mechanism for the ‘emerging’ of the Spanish underground economy. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Working Paper 05-06.

<sup>12</sup> Parametr przedłużenia karty pobytu jest najlepszy z dostępnych, ale nie można na tej podstawie powiedzieć, ilu z tych cudzoziemców ponownie zaczęło przebywać nielegalnie. W grę mogą wchodzić różne przyczyny – brak przesłanek legalizacji pobytu po upływie okresu ważności udzielonego zezwolenia, śmierć, wyjazd do innego państwa przyjmującego, powrót do kraju pochodzenia, uzyskanie obywatelstwa polskiego.



wo-administracyjnego, znowu administracyjnego, pełnomocnikowi z Fundacji Helsińskiej udało się zalegalizować jego pobyt w trybie abolicji 2003 r. Już w 2006 r. ponownie ubiegał się o nadanie statusu uchodźcy, bo zapomniał złożyć wniosek o kolejne zezwolenie na zamieszkanie. Ostatnia decyzja w jego sprawie (zresztą odmowna) została wydana w 2009 r.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na art. 12 ustawy abolicyjnej, o nie do końca jasnym *ratio legis*. Przepis stanowi, że cudzoziemiec może wykonywać na terytorium RP pracę bez zezwolenia na podstawie umowy o pracę. Z jednej strony przepis polepsza sytuację beneficjenta abolicji względem innych cudzoziemców, a przez to stwarza mu korzystniejsze warunki do uzyskania takiej pozycji ekonomicznej, która rokować będzie udzieleniem kolejnego zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Jednak równolegle wprowadzono zawężenie zwolnienia od obowiązku uzyskania zezwolenia tylko do umów o pracę, a obowiązek uzyskania takiego zezwolenia, unormowany w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>13</sup> rozciąga się także na umowy cywilnoprawne. Kwestia ta została dostrzeżona w pracach RPO, co zaowocowało zajęciem stanowiska przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Wedle zaprezentowanej opinii zamysł polega na stworzeniu preferencji dla zatrudniania cudzoziemców na podstawie umowy o pracę. Jeśli pracodawca będzie zdecydowany na formę umowy zlecenia albo o dzieło, będzie musiał się liczyć z obowiązkiem wystąpienia o udzielenie zezwolenia na pracę. Trudno dziś stwierdzić, czy za tym przepisem stoi poprawne rozumowanie i jaki będzie rzeczywisty efekt tej regulacji, czy będzie to faktyczna eliminacja beneficjentów abolicji z rynku pracy, czy umocnienie ich pozycji, jako pracowników. Nosi ono znamiona eksperymentu. Warto monitorować jego skutki.

## Zakończenie

Abolicja w swym zasadniczym okresie składania wniosków mogła zostać przeprowadzona lepiej, być może mogła być jeszcze bardziej rozreklamowana, procedury mogłyby toczyć się sprawniej, prawo mogłoby miejscami być napisane lepiej. Niemniej jednak, ocenę trzeba ważyć, dostrzegając nie tylko niedociągnięcia, ale uwzględniając też skromne możliwości budżetowe i organizacyjne organów, którym to zadanie powierzono. Nie są dla mnie przekonujące formułowane niekiedy zarzuty o złej woli, pozorowanych działaniach władz itp. Trzeba w końcu pamiętać, że abolicja nie jest obowiązkiem państwa – gdyby nie dobra wola decydentów, mogła się w ogóle nie odbyć.

Podstawy i przebieg akcji abolicyjnej jest przedmiotem kontrowersji i w niektórych aspektach przedmiotem sporu między administracją, a jej partnerami społecznymi. Niemniej jednak, jest to najpowszechniejsza akcja regularyzacyjna, jaką do tej pory przeprowadzono w Polsce. Mimo wszystkich wątpliwości, dla wielu ludzi, którzy z niej skorzystają, będzie ona szansą na normalne życie, a zarazem stanowi element wizerunku państwa otwartego na imigrantów.

Paweł Dąbrowski  
Ośrodek Badań nad Migracjami  
Uniwersytet Warszawski

<sup>13</sup> Dz. U. z 2008 r. nr 69, poz. 415 ze zm.

# Problemy cudzoziemców w Polsce w świetle funkcjonowania Fundacji „Ocalenie”

## Wstęp

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca ochrony praw imigrantów jest wspomagana przez inne podmioty, których obszarem funkcjonowania są migracje i migranci. Pełnią one rolę z jednej strony strażnika, a z drugiej dostarczyciela informacji o łamaniu praw przysługujących cudzoziemcom, co może wymagać interwencji Rzecznika. Bez aktywności organizacji społecznych trudno sobie wyobrazić skuteczność ochrony praw cudzoziemców. Jedną z takich organizacji pozarządowych, które celem swojego funkcjonowania uczyniły upominanie się o prawa cudzoziemców jest Fundacja „Ocalenie”.

## Geneza powstania oraz główne cele działania Fundacji „Ocalenie”

Fundacja „Ocalenie” zaczynała swoją działalność w 2000 roku od wsparcia dzieci i młodzieży pochodzenia polskiego na Kaukazie Południowym. Później jej działalność rozszerzyła się na wsparcie cudzoziemców w Polsce. Obszar zainteresowań Fundacji obejmuje przede wszystkim tematy uchodźstwa, pomocy uchodźcom i repatriantom, integracji i pre-integracji uchodźców i repatriantów, wsparcia Polonii na Zakaukaziu, dialogu międzykulturowego oraz wielokulturowości. Fundacja współpracuje z organizacjami pozarządowymi oraz aktywnie wspiera instytucje publiczne, placówki oświatowe, pracodawców w kontakcie z uchodźcami m.in. poprzez: konsultacje, mediacje, organizacje warsztatów. Pracownicy i wolontariusze biorą także udział w badaniach monitorujących sytuacje uchodźców w Polsce oraz wspierają środowiska polonijne na Kaukazie.

Fundacja uczestniczy także w interwencjach kryzysowych oraz mediacjach dotyczących problemów w komunikacji i współpracy pomiędzy Polakami i uchodźcami oraz rozwiązywaniu konfliktów lokalnych pomiędzy środowiskami polskimi i uchodźczymi. Ponadto angażuje się w organizację wydarzeń kulturalnych, które poprzez wzajemną integrację i rozpowszechnianie wiedzy na temat kultur oraz sytuacji w państwach pochodzenia uchodźców służą następującym celom:

- zmniejszaniu dystansu pomiędzy społecznościami polskimi i uchodźczymi,
- wzajemnej integracji społeczności polskich i uchodźczych, w tym szczególnie społeczności szkolnych i społeczności, w których sąsiedztwie lokowane są ośrodki dla uchodźców,



- aktywizacji uchodźców poprzez umożliwienie im czynnego udziału w przygotowaniu i prowadzeniu tych wydarzeń.

Głównymi beneficjentami Fundacji w ostatnich latach stali się przedstawiciele narodowości czeczeńskiej, którzy wskutek wojen i działań pacyfikacyjnych musieli opuścić swój kraj i zostać uchodźcami. To właśnie uciekinierzy z Czeczenii stanowią główną grupę ubiegającą się o status uchodźcy lub inne formy ochrony międzynarodowej w Polsce. Podopieczni Fundacji opisują sytuację w tym regionie jako bardzo trudną, która zmusza wielu z nich do poszukiwania innego miejsca do życia. Odpowiedzią na działania partyzanckie są bowiem bardzo często represje ze strony miejscowych władz na krewnych i bliskich partyzantów. Tortury, zaginięcia ludzi bez śladu, zabieranie osób nocami z domu są nadal zjawiskiem powszechnym.

Należy zauważyć, iż Kaukaz będący granicą pomiędzy Bliskim Wschodem a Europą zawsze odgrywał istotną rolę w rozgrywkach pomiędzy wielkimi imperiami tego obszaru. W okresie współczesnym po raz kolejny stał się areną rywalizacji pomiędzy mocarstwami światowymi.

Ludność zamieszkująca ten obszar charakteryzuje się wyznawaniem w zdecydowanej większości islamu (powiększa się znaczenie islamu, jako coraz bardziej dominującej religii w regionie), ale jednocześnie zróżnicowaniem etnicznym. Problemem jest narastanie takich zjawisk jak: korupcja, niszczenie wszelkiej niezależnej od władzy przedsiębiorczości, likwidacja swobody słowa, opozycji, itd. W rezultacie młode pokolenie, w warunkach powszechnego bezrobocia oraz powszechnej zgody na dyskryminacyjne traktowanie, nie widzi przyszłości dla kultywowania swoich tradycji i tworzenia historii własnego narodu.

Obszar niestabilności, który wcześniej ograniczał się do Czeczenii, rozprzestrzenił się na cały rosyjski Kaukaz. W przypadku państw Kaukazu Południowego sytuacja również wymaga rozwiązania problemów, których początki sięgają przełomu lat 80. i 90. XX wieku. Rozpaczliwa próba Armenii wyjścia z izolacji poprzez rozpoczęcie dialogu z Turcją pokazuje, w jak trudnym położeniu znajduje się ten kraj. Pozycja Gruzji po przegranej wojnie z Rosją również nie jest łatwa.

## Główne problemy uchodźców oraz osób objętych ochroną międzynarodową zidentyfikowane w pracach Fundacji „Ocalenie”

Zgodnie z ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP czas oczekiwania na decyzję Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy może potrwać maksimum 6 miesięcy. Osoby oczekujące na decyzję zamieszkują w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźców albo wynajmują mieszkania. W tym czasie znajdują się cały czas w stałym napięciu i niepewności. Związane jest to z brakiem wiary w siebie, podejmowania jakiegokolwiek działalności, ponieważ decyzja negatywna przekreśla każde dotychczasowe ich osiągnięcie. W naszej opinii oferta pre-integracyjna, na jaką może sobie pozwolić Polska jest bardzo słaba. Dzieci uchodźców mają obowiązek chodzić do szkoły, natomiast dla dorosłych, właściwie nie ma żadnej oferty. Nauczanie języka polskiego na podstawowym poziomie, przewidziane w samej procedurze i prowadzone na miejscu w ośrodkach jest na bardzo niskim poziomie, co powoduje, że cudzoziemcy nie mogą komunikować się poza ośrodkiem. Brak jest oferty warsztatów wyjaśniających cudzoziemcom zagadnienia z dziedziny polskiego prawa, życia codziennego i mentalności.



W wielu przypadkach cudzoziemcy muszą podejmować działania „na własną rękę”. Przykładowo nikt im nie pomaga w uzyskaniu potwierdzenia swoich kwalifikacji zawodowych. Wiele zastrzeżeń mamy również do regulaminów, które określają prawa i obowiązki podczas znajdowania się w ośrodku. Są one konstruowane w oparciu o konieczność pełnego dostosowania się cudzoziemca do warunków panujących w ośrodku. Niestety zapomina się o samych cudzoziemcach, którzy przecież w wielu przypadkach musieli uciekać ze swojego kraju oraz znajdują się w trudnej sytuacji zarówno psychicznej jak i kulturowej.

Sytuacja zmienia się po otrzymaniu pozytywnej decyzji dającej możliwość pozostania w Polsce. Mając dokument legalizujący dalsze przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osoby te mogą podjąć decyzje, co do swojej przyszłości. Mogą one m.in. wziąć udział w programie integracyjnym. Obejmuje on jedynie osoby, które otrzymają status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Program ten trwa rok i przewiduje wsparcie finansowe oraz dofinansowanie kursów języka polskiego. Niestety wiele osób otrzymuje jedynie zgodę na pobyt tolerowany. W tym przypadku nie jest możliwe wzięcie udziału w programie integracyjnym. Przyznanie tego statusu oznacza tylko zgodę na pobyt, natomiast aktywność we wszystkich innych sferach cudzoziemiec musi sobie organizować samodzielnie.

### Nauka języka polskiego

Jak już wspomnieliśmy, cudzoziemcy mają kłopot z nauczaniem się języka polskiego. O ile dzieci mają taką możliwość w szkole, o tyle dla dorosłych oferta jest bardzo słaba. Osoby zainteresowane same zgłaszają się do instytucji pozarządowych, które w ramach projektów wspieranych przez Unię Europejską prowadzą kursy języka polskiego. Niestety kursy takie nie są organizowane zbyt często. Najczęściej dzieje się tak 2–3 razy w roku. Także organizacji takich jest zdecydowanie zbyt mało. Osoby oczekujące na decyzje w sprawie nadania statusu uchodźcy niechętnie zgłaszają się na kursy, ponieważ czas oczekiwania na decyzję jest zbyt długi, co powoduje, iż nie mają oni motywacji do nauki, bo nie wiedzą czy zostaną w Polsce. Przebywanie w ośrodku, a także „słuchanie różnych plotek” – czy będzie decyzja pozytywna czy nie, umacnia tę niepewność.

### Realizacja obowiązku szkolnego

Dzieci uchodźców mają obowiązek uczęszczać do szkół. Według informacji zebranych przez Fundację, część dzieci nie uczy się, a dyrektorzy szkół nie kontrolują procesu ich uczęszczania. Rodzice często nie wykazują zainteresowania posyłaniem dzieci do szkoły. Najczęściej powodem takiego stanu rzeczy są trudności finansowe, odległość szkoły od miejsca zamieszkania, czy konflikty z rówieśnikami i trudności w porozumieniu się dziecka w środowisku szkolnym. Jednocześnie jedyną tak naprawdę motywacją do dopełniania obowiązku szkolnego jest ekwiwalent, który rodzice dostają podczas roku szkolnego.

### Dostęp do mieszkań

Dla osób będących w procedurze uchodźczej, które zdecydują się zamieszkać poza ośrodkiem dla cudzoziemców przewidziana jest możliwość wypłaty środków finansowych w celu wynajęcia mieszkań na wolnym rynku. Niewielka kwota finansowa pozwala na wynajęcie osobom samotnym, jedynie wspólnego pokoju. Wieloosobowe rodziny otrzymują



ekwiwalent finansowy na liczbę członków rodziny, dlatego mogą pozwolić sobie na wynajęcie mieszkania – maksymalnie jednak jedno lub dwupokojowe. Ponieważ większość wśród uchodźców stanowią uciekinierzy z Czeczenii, a są to rodziny zazwyczaj wielodzietne, duży problem stanowi dla nich wynajęcie właśnie dużego mieszkania. Po pierwsze, środków finansowych zazwyczaj nie starcza na duże mieszkanie, po drugie właściciele mieszkań bardzo niechętnie przyjmują do mieszkań rodziny wielodzietne, a tym bardziej cudzoziemskie. Z doświadczenia naszej Fundacji, która pomaga w poszukiwaniu lokum do wynajęcia dla cudzoziemców, wiemy, że jest to bardzo duży, realny problem. Rodziny wielodzietne nie są przyjmowane ani do mieszkań, ani nawet do hoteli. Osoby wynajmujące motywują to obawą przed potencjalnym hałasem, stratami powodowanymi przez dzieci, złymi doświadczeniami we współpracy z cudzoziemcami lub nagłym opuszczeniem Polski przez cudzoziemca i niemożliwością uzyskania zapłaty.

Osoby, które dostaną pozytywną decyzję dotyczącą pozostania w Polsce, mogą starać się o mieszkanie komunalne. Niestety zasób mieszkań komunalnych w całym Polsce jest bardzo ograniczony. Na mieszkania takie oczekują przecież też sami Polacy. Dla przykładu, w Warszawie na rodziny uchodźcze przewidziane jest jedynie 5 mieszkań rocznie. Koszty wynajęcia mieszkania pochłaniają większą część dochodów. Sytuacja cudzoziemców jest dramatyczna, gdy jedynie jeden z członków rodziny posiada pracę. Na poniesienie pozostałych kosztów utrzymania praktycznie nic nie zostaje.

## Dostęp do rynku pracy

Kolejnym problemem, na jaki napotykać cudzoziemcy jest dostęp do rynku pracy. Żeby znaleźć pracę trzeba spełnić kilka warunków.

Po pierwsze, muszą wykazać się odpowiednią znajomością języka polskiego, która u wielu z nich jest zazwyczaj bardzo słaba. Uchodźcy uczą się, co prawda języka polskiego – o tyle, żeby móc porozumiewać się w kwestiach codziennych. Poziom umiejętności językowych jest jednak na tyle niski, że nie jest do zaakceptowania dla pracodawców, którzy obawiają się zatrudnienia nawet przy stanowiskach niewymagających częstego komunikowania się.

Druga kwestia to formalności związane z podjęciem legalnego zatrudnienia. Osoby ubiegające się o status uchodźcy lub objęcie inną formą ochroną mogą pracować po okresie 6 miesięcy od rozpoczęcia procedury. Posiadanie stosownego zaświadczenia z Urzędu ds. Cudzoziemców nie jest dla wielu pracodawców gwarancją możliwości powierzenia legalnego zatrudnienia. Nie chce się pracodawcy wnikać w kwestie prawne. Często wolą zatrudnić cudzoziemców bez umowy, „na, czarno”, co naraża pracowników na ryzyko nieprzestrzegania jakichkolwiek praw pracowniczych. W wielu przypadkach mamy do czynienia z okłamywaniem cudzoziemców, niewypłacaniem wynagrodzeń za wykonaną pracę, fikcyjnymi umowami. Ten proces jest powszechny i dotyczy nie tylko zatrudnienia pracowników ze wschodu, także innych cudzoziemców, przebywających w Polsce. Żeby znaleźć w miarę dobre i stabilne zatrudnienie, cudzoziemiec musi też posiadać dokumenty, certyfikaty potwierdzające wykształcenie, zawód. Dla wielu osób, które uciekły z kraju, przedstawienie takiego dokumentu jest niemożliwe. Żeby móc potwierdzić swoje umiejętności, trzeba otrzymać nowy dokument w Polsce. Oznacza to konieczność przejścia procedur umożliwiających nabycie kwalifikacji. Większość szkoleń czy kursów niezbędnych do otrzymania certyfikatów jest odpłatna. W wielu przypadkach cudzoziemców nie stać na pokrycie tych kosztów, ponieważ w pierwszym rzędzie muszą zapewnić byt swoim rodzinom. Powstaje błędne koło.



Nie ma wystarczających pieniędzy na życie, bo nie ma dobrej pracy, a nie ma dobrej pracy, bo nie ma odpowiednich certyfikatów pozwalających na pracę na lepszym stanowisku.

### Wyjazdy cudzoziemców do innych krajów oraz ich readmisja

Z obserwacji Fundacji wynika, iż narasta zjawisko wyjazdów cudzoziemców do innych państw w celu poszukiwania tam lepszych warunków życia. Dotyczy to zarówno cudzoziemców ubiegających się o ochronę, jak również posiadających odpowiedni status. Cudzoziemcy jadą tam na własną rękę lub często do swoich krewnych czy znajomych z obietnicą pomocy w znalezieniu zatrudnienia. Taka sytuacja sprawia, że w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej przebywa dużo osób z pozwoleniem na zamieszkanie w Polsce ale bez pozwolenia na przebywanie w danym kraju. W przypadku ujawnienia tego faktu są one wydalane do Polski. Trzeba podkreślić, że bardzo często następuje to w trybie nagłym, nawet bez możliwości zabrania swoich rzeczy osobistych. Fundacji znane są przypadki, kiedy w środku zimy deportowano rodziny w tym, w czym znajdowały się w domu, nawet w kapciach. Cudzoziemcy Ci posiadający status uchodźcy w Polsce po przybyciu na dworzec lotniczy zostały pozostawione same sobie. Nie udzielono im wystarczającego wsparcia, co w praktyce oznacza, iż muszą, w tej trudniej dla nich sytuacji, radzić sobie same. Zdarza się, iż wsparcia udziela tylko Straż Graniczna, która przewozi takie osoby do naszej Fundacji. My w takiej sytuacji udzielamy podstawowej pomocy polegającej na dostarczeniu ubrań dla dzieci, czy jedzenia oraz lokum do noclegu. Zdarzają się przypadki, kiedy do granicy są dowożone osoby na wózku inwalidzkim, który jest odbierany po przekazaniu danego cudzoziemca stronie polskiej. Straż Graniczna nie dysponuje wózkami, co oznacza, iż osoba taka jest dodatkowo upokarzana.

### Stosunek społeczeństwa polskiego do cudzoziemców

Spółeczeństwo polskie w porównaniu z wieloma innymi państwami członkowskimi UE jest dosyć jednolite. Obecność cudzoziemców w życiu codziennym jest rzadko zauważana. Przy tym należy zwrócić uwagę, że dużą część imigrantów stanowią obywatele sąsiednich krajów wschodnich, którzy nie odróżniają się fizycznie od Polaków. Tym bardziej osoby o innej karnacji są łatwiej rozpoznawalne. Z naszych obserwacji wynika, iż inny wygląd czy też inny strój u większości ludzi wywołuje poczucie niepewności i nieufności. Docierają do nas sygnały o postawach rasistowskich przejawiających się wyzwiskami na ulicy oraz jawnym negatywnym nastawieniem. W rozmowach z cudzoziemcami często słyszymy, że „czarnemu nie wynajmiemy mieszkania, bo sąsiedzi będą mieli przeciw”. Społeczeństwo polskie nie jest gotowe obcować, na co dzień z przedstawicielami innych kultur, dlatego problematyczne jest dla cudzoziemców zarówno znalezienie i pracy i mieszkania, dlatego często dzieci idą do szkoły niechętnie, bo są wyzywani przez rówieśników. Problem braku tolerancji jest obecnie bardzo aktualny i podnoszony na wielu płaszczyznach. O tolerancji się mówi w szkołach, w urzędach. Są prowadzone szkolenia w wielu instytucjach. Chociaż można w ostatnich latach zauważyć pewien niewielki postęp w tym zakresie, to jednak jest jeszcze wiele do zrobienia. Mało tolerancyjne społeczeństwo jest dodatkowym argumentem za wyjazdem do innych krajów, gdzie można łatwiej „wtopić się w tłum”. Oczywiście jednak głównym powodem wyjazdu z Polski jest możliwość otrzymania wyższych zarobków i poprawa jakości życia. Osiągając większe wynagrodzenie, cudzoziemiec ma możliwość utrzymać nie tylko



siebie, ale jeszcze swoją rodzinę w kraju pochodzenia. Wysyłanie jednego członka rodziny „na zachód”, żeby mógł pomagać reszcie jest zjawiskiem powszechnym. Dlatego tak duża fala emigrantów z Afryki i Azji zalewa Europę. Naszym zdaniem, do momentu wprowadzenia w Polsce waluty euro, taka duża fala imigracji Polsce nie grozi. Nadal jest ona uważana za kraj tranzytowy. Zatrzymanie się na jakiś czas na terenie Polski w celu legalizacji pobytu, a następnie przenosiny do innego kraju, nadal jest celem wielu cudzoziemców. Jedyne niewielka część imigrantów widzi swoją przyszłość w Polsce po otrzymaniu pozytywnej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub przyznaniu innej formy ochrony. O tym czy dadzą radę zacząć życie od nowa w Polsce, czy będą mieli szczęście w znalezieniu zatrudnienia, czy znajdują wśród Polaków nowych przyjaciół, decyduje wsparcie ze strony społeczeństwa. Zawsze jest łatwiej, jeżeli ktoś pomoże, poradzi, pokieruje. Kiedy znajdzie się „nowy przyjaciel”, który okaże serce i pomoże odnaleźć się w nowym społeczeństwie.

## Problemy innych grup cudzoziemców

W pracach Fundacji „Ocalenie” spotykamy się również z problemami innych grup cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce na podstawie udzielonej zgody na pobyt tolerowany, Karty Polaka, wiza z prawem do pracy, czy studentów. Trzeba podkreślić, że pomimo innego statusu formalnego, osoby te mają właściwie takie same problemy, jak osoby ubiegające się o status uchodźcy w Polsce, które opisaliśmy powyżej. Przykładowo cudzoziemcy z Ukrainy czy Białorusi, którzy podejmują pracę sezonową w Polsce mają problemy z wynajęciem mieszkania, ponieważ wiza pracownicza wydawana jest najczęściej na pół roku, a właściciele wolą podpisywać umowę, na co najmniej 12 miesięcy. Ponadto w celu zaoszczędzenia pieniędzy godzą się na mieszkania w kilka osób w bardzo skromnych warunkach. Nie jest to również mile widziane przez wynajmujących. Z trochę lepszą sytuacją mamy do czynienia w przypadku posiadaczy Karty Polaka oraz studentów, którzy otrzymują z reguły wizy na 12 miesięcy. Bodaj najbardziej powszechnym problemem przy wynajmowaniu mieszkań jest uzyskanie zameldowania, które jest niezbędne przy załatwianiu wielu spraw urzędowych. Z zameldowaniem jest związane również wydanie numeru PESEL. Nie mając numeru PESEL trudno jest podjąć legalną pracę. Wyraźne jest błędne koło – nie ma meldunku – nie ma numeru PESEL, nie ma numeru PESEL – nie ma pracy.

Problemem wielu studentów jest uzyskanie środków na pobyt i naukę w Polsce. Kwestie stypendiów reguluje rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 października 2006 roku w sprawie podejmowania i odbywania przez cudzoziemców studiów i szkoleń oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych<sup>1</sup>. Kwota stypendium nie wystarcza na pokrycie kosztów utrzymania związanego z zamieszkaniem, transportem miejskim, czy żywnością. Dlatego też duża część studentów podejmuje pracę dorywczą podczas studiów. Najczęściej są to tłumaczenia, roznoszenie ulotek, czy pilnowanie dzieci. Niestety nie pozostaje to bez wpływu na poziom nauki i w konsekwencji może prowadzić do niezaliczenia egzaminów i usunięcia z uczelni. Pomimo przyjętego niedawno prawa, które pozwala absolwentom polskich szkół wyższych zostać i pracować na terenie Polski, zalegalizowanie pobytu po studiach stanowi często ogromny problem. Urzędnicy nie

<sup>1</sup> Dz. U. z 2006 r. nr 190, poz. 1406 ze zm.





zawsze są nastawieni przyjaźnie, nawet drobiazg może stać się przyczyną odmowy przyznania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

## Problemy repatriantów

Rozpoczęta w latach 90. XX wieku polityka wspierania osób polskiego pochodzenia, którzy wskutek II wojny światowej, represji i zsyłek pozostali poza granicami Polski, poskutkowała specjalnym programem rządowym, który przewidywał repatriację rodzin polskiego pochodzenia do Polski. Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji<sup>2</sup>. Opisano w niej tryb i zasady wspierania Polaków ze wschodu. Z doświadczenia Fundacji wynika, iż proces repatriacji nie jest łatwy. Najczęściej to są osoby w starszym wieku lub już ich potomkowie, którzy utrzymując tradycje polskie, pamięć o losach i historii swojej rodziny, decydują się na powrót do Rzeczypospolitej. Często są to już rodziny mieszane, binacjonalne. Ze względu na nabyte inne zasady kulturowe jest im trudno odnaleźć się w polskiej rzeczywistości i adaptować się do nowych warunków życia. W przypadku osób starszych problemem jest nabycie świadczeń emerytalnych, szczególnie w sytuacji, kiedy to okres pobytu oraz zatrudnienia w Polsce jest zbyt krótki, aby takie prawo otrzymać. W przypadku osób w stosunkowo młodym wieku nie stanowi to problemu, ponieważ można założyć, iż naberą one prawo do emerytury lub renty. Natomiast jest to realny problem w przypadku osób starszych, które dominują wśród repatriantów. Jak duże jest rozczarowanie małżonka, który się dowiaduje, że całe jego doświadczenie i praca nie miały właściwie sensu, bo po przekroczeniu granicy Polski stracił prawo do emerytury w swoim kraju pochodzenia i nie dostanie jej tutaj. Znane są przypadki, kiedy małżonkowie nie wytrzymują i wracają do kraju, bo nie mogą odnaleźć się w nowej rzeczywistości. Rodziny właściwie się rozpadają. To jest poważny problem, który wymaga znalezienia odpowiednich rozwiązań na poziomie legislacyjnym.

## Problemy z realizacją abolicji

Wejście w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 roku o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach wprowadziło w Polsce możliwość przeprowadzenia abolicji. Cudzoziemcy otrzymali możliwość legalizacji pobytu na 2 lata z możliwością pracy na terenie Rzeczypospolitej. Pomysł umożliwienia legalizacji pobytu cudzoziemców był bardzo dobry i humanitarny. Jak się okazało, z możliwości legalizacji pobytu zechcieli skorzystać cudzoziemcy zamieszkujący nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach. Powstało zjawisko tzw. „turystyki abolicyjnej”. Z krajów zachodniej Europy zaczęli zjeżdżać cudzoziemcy, którzy pomyśleli, że też mogą zalegalizować swój pobyt w Polsce, dostać dokument, który umożliwi im legalny pobyt w Polsce oraz przemieszczanie się po całej Unii Europejskiej. Było to jednak niemożliwe, ponieważ ustawa nie przewidywała takich możliwości. Osoby te były wprowadzane w błąd przez pośredników. W konsekwencji nie posiadały właściwych in-

<sup>2</sup> Dz. U. z 2004 r. nr 53, poz. 532 ze zm.



formacji o trybie i zasadach, na jakich można było legalizować swój pobyt w Polsce. Do Fundacji takie osoby zgłaszały się codziennie. Osoby te nie tylko prosiły o pomoc w wypełnieniu odpowiednich wniosków, o porady, część z nich była gotowa zapłacić każde pieniądze, żeby w jakiś sposób się zalegalizować. Zjawisko „turystyki abolicyjnej” zostało szybko zauważone. Urząd ds. Cudzoziemców podjął działania, żeby cały proces abolicji nie został zakłócony. Celem było umożliwienie legalizacji pobytu tylko tym osobom, które rzeczywiście spełniają wymogi prawa.

Specyficzna grupę w całym tym procesie stanowiły osoby bezskutecznie ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy. Po raz pierwszy abolicja obejmowała tę grupę cudzoziemców. Do nich zostały zaadresowane dwie przesłanki legalizacyjne (art.1 pkt 2 i 3) określające następujące warunki:

- pobyt nieprzerwanie, co najmniej od dnia 1 stycznia 2010 r. oraz wydana przed tym dniem ostateczna decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy, zawierająca orzeczenie o wydaleniu oraz nielegalność pobytu w dniu wejścia w życie ustawy abolicyjnej;
- wymóg, by w dniu 1 stycznia 2010 r. toczyło się wobec nich kolejne postępowanie o nadanie statusu uchodźcy.

Naszym zdaniem te dwa punkty nie zostały precyzyjnie zdefiniowane, dlatego też wielu cudzoziemców miało problemy z ich interpretacją. Do Fundacji zgłaszało się wiele osób z pytaniem, czy będąc w ich sytuacji mają szansę na pozytywne przejście procedury legalizacji. Jeżeli spojrzeć na dane statystyczne, można zauważyć, że liczba osób, które zdecydowały się „wyjść” z procedury o nadanie statusu uchodźcy i złożyć wnioski w procedurze abolicyjnej, jest stosunkowo niewielka. Podając przykład obywateli Federacji Rosyjskiej, czyli w większości osób narodowości czeczeńskiej, pozytywne decyzje otrzymało do początku lipca 80 osób. Z naszego doświadczenia wynika, iż trudności interpretacyjne stały się słabym ogniwem w procedurze abolicyjnej.

Dla osób, które nielegalnie przebywały na terytorium Rzeczypospolitej, najważniejszym warunkiem było udokumentowanie swojego nieprzerwanego pobytu w Polsce. Żeby udokumentować swój pobyt, cudzoziemcy musieli przedstawić jakikolwiek dokument (nawet nieważne zameldowanie, oświadczenie znajomych, umowę o pracę, potwierdzenie uczęszczania dziecka do szkoły). Miało to na celu udowodnienie spełnienia jednego z warunków legalizacji. Dla cudzoziemca, który zamieszkiwał nielegalnie, przedstawienie takiego dokumentu stanowiło problem, ponieważ właściwie przez cały ten czas egzystował bez dokumentów, obawiając się ujawnienia i deportacji. Wiele osób nie posiadało takich dokumentów a nawet bało się je mieć. W wielu przypadkach dysponowali oni tylko nieważnymi dokumentami i ewentualnie starymi umowami.

Możliwość zalegalizowania pobytu, co jest bardzo atrakcyjne dla wielu cudzoziemców, spowodowało pojawienie się nieuczciwych pełnomocników, którzy wg naszych informacji za sumę od 500 do nawet 2 000 złotych proponowali pozytywne załatwienie sprawy. Dla grupy Ukraińców, którzy stanowili jedną z najliczniejszych grup (po Wietnamczykach), porozumienie się z polskimi urzędnikami nie stanowiło problemu ze względu na przynajmniej słabą znajomość języka polskiego i podobieństwo języków polskiego i ukraińskiego. W przypadku innych osób, szczególnie „turystów abolicyjnych” nagminnie było zjawisko wynajmowania pośredników. Płacili oni takim osobom, mając nadzieję na pozytywne załatwienie sprawy. Wiele razy w Fundacji pytano, czy nasi pracownicy nie mogą „załatwić” tej legalizacji, informowano, że cudzoziemcy są gotowi zapłacić za to każde pieniądze. Niezrozumienie polskiego prawa oraz różnice w mentalności często doprowadzały do tego, że osoby, które zapłaciły



pełnomocnikowi za złożenie wniosku abolicyjnego do urzędu, sądziły, że już mają sprawę załatwioną. Tłumaczenia, że decyzję podejmuje nie pełnomocnik, a szef departamentu, że pełnomocnik, a nawet adwokat nie mają wpływu na decyzje, bardzo ich dziwiły i drażniły.

## Problemy małżeństw binacjonalnych

Nowe technologie, pozwalają na coraz łatwiejsze i szybsze komunikowanie się i podróżowanie po całym świecie. Świat się kurczy, następuje coraz szybsza globalizacja, coraz więcej osób różnych narodowości, religii i tradycji ma możliwość wyboru miejsca zamieszkania. Co za tym idzie jest coraz więcej mieszanych małżeństw. Ta tendencja jest zauważalna również w Polsce. Urząd ds. Cudzoziemców rejestruje z każdym rokiem coraz więcej wniosków o legalizację małżonki lub małżonka obywatela polskiego. W przypadku małżeństw mieszanych możemy wskazać na następujące problemy:

- legalizację pobytu cudzoziemskiego małżonka,
- wynikające z różnic kulturowych oraz
- przejawy nietolerancji w rodzinie czy wśród znajomych.

Na wyżej wymienione problemy oraz konflikty, szczególnie narażone są mieszane małżeństwa, gdzie jeden z małżonków jest muzułmaninem lub afroamerykaninem.

Po pierwszym okresie euforii i fascynacji drugą osobą następuje tzw. szara codzienność, kiedy to zaczynają być widoczne różnice w mentalności, wychowaniu, kulturze. Do Fundacji wiele razy zgłaszają się małżonkowie lub mieszane pary z prośbą o poradę, mediację lub pomoc psychologiczną. Brak porozumienia czy uszanowania nawzajem swoich tradycji stanowi poważny problem w małżeństwach mieszanych. Różnice kulturowe mają duży wpływ na funkcjonowanie całej rodziny. Miejsce kobiety-żony, męża-mężczyzny w każdej religii czy kulturze jest inne, dlatego przenoszenie wzorców, tradycji wyniesionych z domu w nową rzeczywistość nie zawsze znajduje pełne zrozumienie. Problemy stają się jeszcze bardziej wyraźne, gdy mają one wpływ na dzieci. Może to zabrzmieć bardzo ostro, ale jeżeli np. nie zostało wcześniej omówione, w jakiej religii będzie ochrzczone dziecko, czy zgodnie, z jakimi tradycjami wychowane, a później żadna ze stron nie chce ustąpić – powstaje sytuacja konfliktowa. Kulturowanie innych tradycji niż w lokalnym środowisku też jest trudne. Dzieci, na co dzień mają kontakty w szkole z rówieśnikami, widzą inne wzorce, próbują naśladować, zachowywać się tak jak koledzy. Z domu zaś dostają inną informację, inne wzorce i muszą to w pewien sposób pogodzić. Powstają zjawiska znane w psychologii, jak np. rozdwojenie kulturowe. Następuje pewien problem w samoidentyfikacji.

Legalizacja pobytu cudzoziemskich małżonków stanowi odrębne zagadnienie. Bardzo ważny, jak podkreślają sami cudzoziemcy, jest fakt, jak to oni mówią, by „trafic” na miłego urzędnika. Wiele razy żalili się nam na to, że często przebieg całej sprawy zależy od tego, jakie podejście ma do człowieka urzędnik. Nieraz takie same sytuacje mają różne finały.

Innym problemem jest legalizacja pobytu cudzoziemców, którzy chcą zawrzeć małżeństwo, a są w Polsce nielegalnie. Mimo że prawo pozwala na zawieranie małżeństwa osobie z nielegalnym pobytym, większość urzędów stanu cywilnego żąda potwierdzenia legalności przebywania w Polsce cudzoziemca. Tak samo w sytuacjach, kiedy przed zawarciem małżeństwa rodzi się dziecko. Oczywiście, każda sytuacja jest inna i wyjątkowa. Wiele razy trzeba przedstawić dokumenty, których cudzoziemcy nie posiadają lub nawet nie mają szans otrzymać. Wtedy właśnie podejście ze strony danego człowieka do tej indywidualnej sytuacji



jest decydujące. Często zwykła przychylność pozwoliłaby wyjść cudzoziemcom z trudnej dla nich sytuacji życiowej.

Specyficznym problemem, o którym wspominaliśmy powyżej, jest nietolerancja do cudzoziemskiego małżonka ze strony krewnych, rodziny małżonka polskiego. Wiele razy do Fundacji zgłaszały się szczególnie kobiety-Polki, które wyszły za mąż lub mają za partnera cudzoziemca. Wiele razy proszono nas o pomoc, bo cała rodzina się odwróciła, rodzice kazali o sobie zapomnieć i te kobiety zostały pozostawione w trudnej sytuacji zupełnie same. Kiedy cudzoziemskiemu małżonkowi trudno odnaleźć się w nowej rzeczywistości, kiedy trudno znaleźć odpowiednie zatrudnienie czy „sprostać” oczekiwaniom bliskich osób, powstają dodatkowe, trudne do rozwiązania konflikty. Z naszej oceny sytuacji wynika, iż problem nietolerancji do „innego” w rodzinie jest znaczny. Bardzo często jesteśmy świadkami takich życiowych dylematów naszych beneficjentów.

## Zakończenie

Instytucja, jaką jest Rzecznik Praw Obywatelskich jest na mapie podmiotów zainteresowanych wsparciem imigrantów, bardzo ważną instytucją, która jest nie tylko „pomocnikiem”, w załatwieniu formalnych spraw, uregulowaniu kwestii prawnych, legalizacyjnych. Przede wszystkim, jak sama nazwa wskazuje, pomaga ona ludziom, którzy okazali się świadkami bezprawia czy niesprawiedliwości, których prawa podstawowe są łamane. Daje nadzieję na to, że dana sprawa zostanie w odpowiedni sposób, zgodnie z prawem rozstrzygnięta. Dla osób, które przyjechały na terytorium Polski szukać schronienia przed niesprawiedliwościami losu, prześladowaniami w swoich krajach, przed wojnami, jest to kluczowe. Chcą oni, bowiem wreszcie poczuć się bezpiecznie. To, że obywatel ma swoje prawa jest oczywistością dla Europejczyka czy Amerykanina. Jednocześnie dla przedstawicieli wielu państw azjatyckich to silny i bogaty ma przywileje i jest w stanie wszystko załatwić. Uchodźcy złamani przez los, nie wierzą w ludzi, w instytucje. Nie wiedzą, że takie coś jak prawa człowieka jest szanowane i w ogóle istnieje. Osobom takim trzeba uświadomić, że w Polsce istnieje możliwość dochodzenia swych racji, nawet, jeżeli nie ma się środków, czy poparcia ze strony urzędników. Dlatego też tak istotna jest rola, jaką pełni Rzecznik Praw Obywatelskich, który jednym ze swoich priorytetów uczynił przestrzeganie praw imigrantów. Naszym zdaniem coraz większa obecność przedstawicieli tej Instytucji wśród środowisk cudzoziemskich, w ośrodkach dla uchodźców, bezpośrednie rozmowy z ludźmi, tłumaczenie im możliwości prawnych w Polsce, przyniesie jeszcze lepsze niż obecnie, pozytywne efekty.

Malika Abdoulvakhabova  
Lili Zawadzka  
Fundacja „Ocalenie”

# Detencja dzieci cudzoziemców

## Wstęp

W ostatnich latach zaobserwować można nasilające się zjawisko ograniczania praw człowieka przez państwa rozwiniętej północy. Są one wprowadzane pod hasłami walki z terroryzmem i konieczności ochrony obywateli przed tym zagrożeniem. W społeczeństwach zachodnich rośnie fala obawy przed obcymi – podsycana przez polityków i media<sup>1</sup>. Reakcją na nią jest chęć odgradzenia od złowrogiego świata – odgradzenia siebie poprzez budowę rozmaitych murów i zasieków, a także odgradzenia innych w ten sam sposób. Jej ofiarami padają w dużym stopniu cudzoziemcy – szczególnie osoby o innej niż dominująca w naszych społeczeństwach etniczności. Stąd wielkim powodzeniem cieszą się programy zamykania i uszczelniania granic w postaci budowy wzdłuż nich murów czy płotów (bądź też bardziej subtelnych urządzeń elektronicznych, ale mających taki sam skutek) zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych. Drugą stroną tego medalu jest ogromnie popularna w ostatnich latach detencja cudzoziemców<sup>2</sup>, szczególnie nieudokumentowanych<sup>3</sup>.

Choć fakt przebywania na określonym terytorium bez odpowiedniego zezwolenia w większości państw nie jest przestępstwem (niechlubny wyjątek stanowią tu np. Włochy), obcokrajowcy znajdujący się w takiej sytuacji na szeroką skalę są pozbawiani wolności. Działalność ta jest prowadzona pod hasłami ochrony społeczeństwa, jednak wątpliwe jest, by zdecydowana większość nieudokumentowanych migrantów mogła stanowić dla niego jakiegokolwiek zagrożenie. Zagadnienie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego najczęściej nie jest w ogóle przedmiotem oceny w indywidualnych sprawach w trakcie decydowania o detencji konkretnej osoby, bowiem jedyną przesłanką zastosowania tego środka jest sam fakt nieudokumentowania.

Szczególnym problemem w zakresie detencji jest pozbawianie wolności dzieci<sup>4</sup>. Choć na przestrzeni ostatnich 150 lat zrobiono bardzo wiele, by ograniczyć stosowanie kary pozbawienia wolności wobec dzieci, które popełniły czyny zabronione, to obecnie w wielu pań-

<sup>1</sup> Por. M. Lesińska, *Populizm a kwestia migracji we współczesnej Europie*, w: J.-M. De Waele, A. Pacześniak (red.), *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, Warszawa 2010, str. 104 i nast.

<sup>2</sup> Więcej na temat tego problemu: Z. Bauman, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Warszawa 2007, str. 43 i nast.

<sup>3</sup> W niniejszym tekście używamy pojęcia „nieudokumentowani migranci” na określenie osób, które znajdują się na terytorium danego państwa bez ważnych dokumentów pobytowych. Argumenty za używaniem tego pojęcia w miejsce „nielegalni migranci” przytacza Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants – PICUM: <http://picum.org/en/our-work/undocumented-migrants/terminology/>

<sup>4</sup> W niniejszym tekście posługujemy się zamiennie pojęciami „dziecko” oraz „małoletni” rozumując przez to – zgodnie z prawem polskim i międzynarodowym – osobę niepełnoletnią, zatem w przeważającej większości przypadków osobę, która nie ukończyła 18 lat.



stwach wprowadza się na szeroką skalę rozwiązania pozwalające na zamykanie małoletnich cudzoziemców, którzy nie wyrządzili żadnej szkody społeczeństwu. Jak pisze bardzo dosadnie Zygmunt Bauman „azyłanci zastąpili dziś nikczemne wiedźmy i innych zatwardziałych złoczyńców, złośliwe zjawy i potwory z dawnych miejskich legend”<sup>5</sup>. Dlatego są wobec nich stosowane środki takie, jak wobec przestępców.

W niniejszym tekście chcemy przyrzeć się właśnie problematyce detencji dzieci – jak odnosi się do niej prawo międzynarodowe, jak na tym tle wyglądają polskie uregulowania prawne, a wreszcie, jaka jest praktyka stosowana w naszym kraju w tym zakresie.

## Prawo międzynarodowe a detencja dzieci

Podstawę międzynarodowej ochrony praw człowieka tworzą w większości przepisy, które powstały dawno, w innym układzie geopolitycznym. W momencie ich postawienia detencja dzieci cudzoziemców nie była stosowana powszechnie i autorzy konwencji „prawo człowieczych” zapewne nie przewidywali rozwoju takiego zjawiska. Ponieważ prawo międzynarodowe tworzą państwa, to obecnie nie są one zainteresowane budową przepisów, które potępiłyby rozwiązania przez nie stosowane. Stąd też brak jest przepisów prawa międzynarodowego, które wprost zabraniałyby takiej praktyki. Tym niemniej jej zakaz można wyinterpretować z obowiązujących rozwiązań prawnych.

Konwencja o prawach dziecka z 1989 roku zabrania pozbawiania dzieci wolności w sposób arbitralny i bezprawny. Nakazuje też, by detencja dzieci była stosowana przez jak najkrótszy możliwy okres i by była stosowana, jako środek ostateczny, gdy żaden inny nie może być zastosowany lub byłby nieskuteczny (art. 37 pkt b). Każdorazowo dziecko pozbawione wolności powinno mieć także zapewniony dostęp do pomocy prawnej (art. 37 pkt d). Decyzję w sprawie detencji powinien podejmować sąd, a w trakcie całego postępowania należy kierować się naczelnym celem, jakim jest dobro dziecka i najlepsze zabezpieczenie jego interesów (art. 3). Należy jednak podkreślić, że cytowane wyżej przepisy dotyczą sytuacji, gdy dziecko popełniło czyn zabroniony.

„Powstaje, zatem pytanie – czy detencja dzieci, które nie popadły w konflikt z prawem karnym, może być w jakikolwiek sposób uzasadniona”<sup>6</sup>. Odpowiedź na to pytanie nie może być twierdząca. W takim tonie wypowiadają się różne organy międzynarodowe. Przykładowo Europejski Komitet Przeciwdziałania Torturom (CPT) w Raporcie Generalnym z 2009 roku podkreślił, że należy podejmować wszelkie wysiłki, by uniknąć detencji dzieci, a pozbawianie wolności dzieci imigrantów może być usprawiedliwione tylko w wyjątkowych wypadkach i nigdy nie może opierać się wyłącznie na nieposiadaniu przez dziecko prawa do legalnego pobytu<sup>7</sup>. W podobnym tonie wypowiedziała się UN Working Group on Arbitrary Detention<sup>8</sup>. Tylko przyjęcie takiej interpretacji odpowiada treści przepisów Konwencji o prawach dziecka.

<sup>5</sup> Z. Bauman, *Płynne czasy...*, str. 63.

<sup>6</sup> *Detention of third-country nationals in return procedures*, EU Agency for Fundamental Rights, Luxemburg 2011, str. 55, tłumaczenie własne.

<sup>7</sup> *20 years of combating torture, 19th General Report*, European Committee for Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), str. 43, par. 97; dostępny 23.07.2012: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-19.pdf>

<sup>8</sup> Por. Raport Grupy dla Zgromadzenia Ogólnego NZ nr A/HRC/13/30, str. 18, par. 60, dostępny 23.07.2012: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.30\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.30_en.pdf)



Niestety regulacje Unii Europejskiej nie odpowiadają takiemu rozumieniu wyżej opisanych przepisów. Żadna z dyrektyw nie zakazuje wprost pozbawiania wolności dzieci imigrantów. W ich zapisach nie ma także zagwarantowanego obowiązku spełnienia dodatkowych warunków, by można było wobec dzieci zastosować detencję, choć art. 17 tzw. dyrektywy powrotowej<sup>9</sup> zakłada, że dzieci powinny być umieszczane w placówkach detencyjnych jedynie w ostateczności i na jak najkrótszy czas, a naczelną zasadą w trakcie decydowania o ewentualnym umieszczeniu małoletniego w takim miejscu powinno być dobro dziecka. W efekcie większość państw UE dopuszcza detencję małoletnich imigrantów<sup>10</sup>.

Biorąc pod uwagę ten stan, organizacje międzynarodowe określiły warunki, jakie powinny spełniać miejsca pozbawienia wolności, w których przebywają małoletni. Generalnie muszą być one dostosowane do realizacji specjalnych potrzeb dzieci. Małoletni muszą mieć w nich zapewniony dostęp do edukacji i wypoczynku (odpowiednich warunków spędzania czasu wolnego), personel pracujący z nimi musi być odpowiednio przeszkolony i musi porozumiewać się w językach zrozumiałych dla dzieci. Powinien być im także zapewniony dostęp do pomocy odpowiedniej jakości, niezależnego psychologa oraz pomocy lekarskiej. Wprost zostało stwierdzone, że warunki, w jakich przebywają dorośli migranci, nie są właściwe dla małoletnich<sup>11</sup>.

## Polskie prawo o detencji małoletnich<sup>12</sup>

Polski ustawodawca w zasadzie nie dostrzega dzieci cudzoziemców, jako specjalnej grupy i w kontekście detencji nie poświęca im za wiele uwagi. Małoletni mogą być umieszczeni w ośrodkach strzeżonych (nie mogą zostać umieszczeni w aresztach w celu wydalenia) – zarówno, jeżeli przebywają w nich ze swoimi opiekunami, jak też bez nich (art. 101a oraz 115 ustawy o cudzoziemcach<sup>13</sup>). Wyjątkiem są tu jedynie małoletni cudzoziemcy bez opieki, będący w procedurze o nadanie statusu uchodźcy, którzy zgodnie z przepisami nie mogą być pozbawiani wolności i są umieszczani w placówkach opiekuńczych (art. 88 ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>). Ochrona ta nie rozciąga się jednak na małoletnich bez opieki, którzy nie ubiegają się o azyl. Dzieci – podobnie jak dorośli – mogą przebywać w ośrodkach zamkniętych nawet do roku.

Przepisy nie gwarantują także zbyt wielu praw dzieciom imigrantom, które znalazły się w takiej sytuacji. Generalnie reżim pobytu w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców zbliżony jest do reżimu więziennego (oparty jest o przepisy kodeksu karnego wykonawczego), a w niektórych przypadkach bywa nawet surowszy od stosowanego wobec osób skazanych za popełnienie przestępstwa. Małoletni mają prawo do większej przestrzeni (4 m<sup>2</sup> na osobę), powinni być umieszczani w pokoju razem z opiekunami, (choć nawet to nie jest obligatoryjne – art. 115 ust.

<sup>9</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

<sup>10</sup> Więcej na ten temat patrz: *Detention of third-country nationals...*, str. 56–60.

<sup>11</sup> Por.: *20 years of combating torture...*, str. 43–44 oraz wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie *Muskhadzhiyeva i inni v. Belgia* (sprawa nr 41442/07).

<sup>12</sup> Więcej na temat podstaw prawnych patrz: *Analiza przepisów dotyczących stosowania środków detencyjnych wobec małoletnich dzieci cudzoziemskich*, przygotowana przez koalicję organizacji pozarządowych przeciwko detencji dzieci-migrantów, dostępna na: <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/analiza-detencja-maloletnich.pdf>

<sup>13</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 680 z późn. zm.



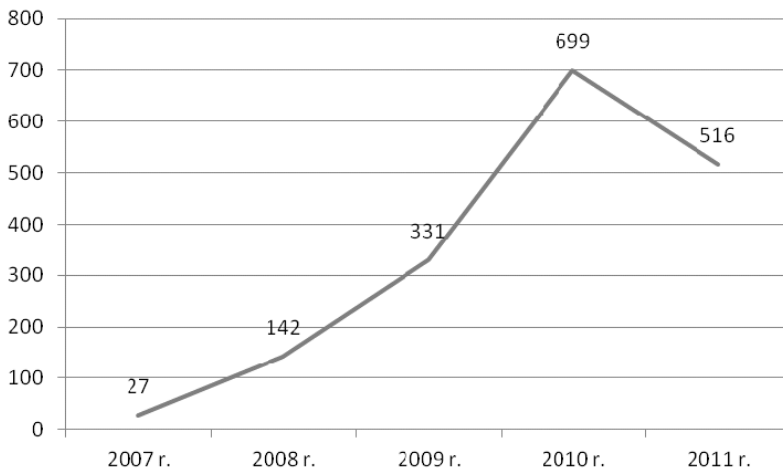
2 ustawy o cudzoziemcach), mogą także uczestniczyć w zajęciach dydaktyczno-wychowawczych i rekreacyjno-sportowych (art. 117 ust. 3a ustawy). Jednak nie jest określony sposób ich prowadzenia ani czas trwania, a zgodnie z ogólnymi przepisami także małoletni mają prawo do jedynie godziny spaceru dziennie (art. 117 ust. 4 ustawy). Prawo nie wprowadza szczegółowych obowiązków, leżących po stronie Straży Granicznej, zobowiązujących do zapewnienia dzieciom dostępu do nauki, (choć przysługuje ona wszystkim dzieciom niezależnie od ich statusu pobytowego, co jasno wynika zarówno z przepisów Konwencji o Prawach Dziecka, Konstytucji RP oraz ustawy o systemie oświaty), nie ma także określonych szczegółowych wymagań odnośnie kompetencji i wykształcenia funkcjonariuszy mających kontakt z dziećmi.

Małoletnim nie zapewniono także nieodpłatnego dostępu do pomocy prawnej na żadnym etapie postępowania. Przepisy milczą także odnośnie specjalnych kryteriów przy orzekaniu o umieszczaniu dzieci w detencji, takich jak chociażby obowiązkowe badania psychologiczne prowadzone pod kątem wpływu pozbawienia wolności na psychikę dzieci. A trzeba pamiętać, że część z nich to osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy – przyjechały, zatem z miejsc, w których mogły być świadkami traumatycznych dla nich wydarzeń i pobyt w zamknięciu może negatywnie wpłynąć na ich rozwój psychospołeczny.

## Detencja dzieci w praktyce

W Polsce istnieje sześć zamkniętych ośrodków strzeżonych, w których mogą przebywać dzieci cudzoziemcy: w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Kętrzynie, Krośnie Odrzańskim, Lesznowoli i Przemyślu. Zgodnie z danymi Straży Granicznej w 2010 r. większość dzieci przebywających w detencji przebywała w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Kętrzynie. Znaczna ich liczba była umieszczona również w ośrodkach w Białej Podlaskiej i Białymstoku. Natomiast małoletnich bez opieki, najwięcej przebywało w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Przemyślu.

**Wykres nr 1:** Liczba dzieci cudzoziemców przebywających w detencji w latach 2007–2011.



Źródło: Informacje przekazane drogą mailową przez Straż Graniczną Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Podane liczby obejmują łącznie małoletnich bez opieki i dzieci przebywające w detencji z opiekunami.





Przy umieszczeniu w detencji nie stosuje się żadnych ograniczeń wiekowych, większość dzieci cudzoziemców przetrzymywanych w zamknięciu mieści się w grupie wiekowej 3–18 lat. Jednocześnie przyjmuje się, że powyżej trzeciego roku życia dziecko posiada już pamięć długotrwałą i będzie pamiętać sytuację uwięzienia<sup>15</sup>. Z badań prowadzonych przez organizacje pozarządowe wynika, że sądy postanawiają o umieszczeniu rodzin z dziećmi w ośrodkach strzeżonych często bez żadnego badania wpływu takiego środka na małoletnich. W postanowieniach o umieszczeniu w ośrodku sądy najczęściej w ogóle pomijają dzieci, nie traktując ich, jako podmiotów postępowania i odnosząc się przede wszystkim do umieszczenia ich rodziców czy opiekunów w ośrodku<sup>16</sup>. Żadne z dzieci nie ma także zapewnionego prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie rozpatrywania wniosku o zastosowanie detencji. Tymczasem nie należy przecież oczekiwać, że dzieci cudzoziemskie będą na tyle świadome, aby skorzystać z możliwości stworzonych przez prawo. Dzieci są w pełni zależne od dobrej woli osób, z którymi mają styczność w warunkach zamknięcia. Nie stanowi to wystarczającej gwarancji proceduralnej dla przestrzegania ich praw.

Detencja oznacza umieszczenie w zamkniętym ośrodku o rygorze zbliżonym do więziennego (a czasem nawet nieco ostrzejszym porównując np. z oddziałami więziennymi działającymi w systemie otwartym). Ośrodki są monitorowane 24 godziny na dobę przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i otoczone wysokim płotem zakończonym drutem kolczastym, a w oknach pomieszczeń zainstalowane są kraty. Warunki panujące w ośrodkach strzeżonych zdecydowanie nie są przystosowane do potrzeb dzieci. Warto zauważyć, że ośrodki znacznie różnią się między sobą, jeśli chodzi o warunki, jakie w nich panują<sup>17</sup>.

Bardzo ważnym problemem jest realizacja prawa do nauki. Konstytucja RP w art. 70 stanowi, że wszystkie dzieci poniżej 18 roku życia są zobowiązane do nauki, a zgodnie z wytycznymi Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców w sprawie kryteriów i standardów detencji osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, dzieci przebywające w detencji mają prawo do edukacji i wskazane jest, aby proces edukacyjny miał miejsce poza ośrodkiem zamkniętym. Takie rozwiązanie ułatwiłoby kontynuację edukacji po zwolnieniu dziecka z ośrodka. UNHCR zaleca również podjęcie odpowiednich kroków dla umożliwienia dzieciom uczestniczenia w zajęciach rekreacyjnych oraz zabawach, które są niezbędne dla ich rozwoju umysłowego i mogą łagodzić objawy stresu i traumy.

Tymczasem zajęcia organizowane w ośrodkach detencyjnych nie obejmują całego programu nauczania realizowanego w szkołach publicznych, a ponadto nie odbywają się z podziałem na grupy wiekowe. Nie ma ani jednolitego programu nauczania, ani listy przedmiotów, które powinny być nauczane w ośrodkach detencyjnych. W części placówek lekcje odbywają się w wymiarze 2–3 godzin dziennie. Ponadto zajęcia takie zostały wprowadzone dopiero jesienią 2010 roku, wcześniej nie odbywały się żadne zajęcia *stricto* edukacyjne. Na-

<sup>15</sup> Z tego względu prawo polskie nie przewiduje możliwości przebywania w zakładach karnych dzieci powyżej 3 roku życia z rodzicami, którzy zostali skazani na karę pozbawienia wolności za popełnione przestępstwa.

<sup>16</sup> Tu powstaje także wątpliwość, kto powinien decydować o umieszczeniu dzieci w detencji – sądy karne czy sądy rodzinne.

<sup>17</sup> Informacje o traktowaniu dzieci w ośrodkach strzeżonych pochodzą z raportów: A. Gorlach, M. Pryczyńska, K. Przybysławska (red.), *Detencja dzieci cudzoziemskich w Polsce. Raport na temat realizacji międzynarodowych i krajowych standardów dotyczących detencji dzieci cudzoziemskich*, Kraków 2011; D. Cegiełka, A. Chrzanowska, W. Klaus, K. Wencel, *Przestrzeganie praw cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych*, w: A. Chrzanowska, W. Klaus (red.), *Poza systemem. Dostęp do ochrony zdrowia nieudokumentowanych migrantów i cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce*, Warszawa 2011, str. 197 i nast.



leży uznać, wbrew stanowisku Straży Granicznej<sup>18</sup>, że obecnie żaden z ośrodków detencyjnych nie zapewnia prawa dzieci cudzoziemskich do edukacji zgodnej z przepisami ustawy o systemie oświaty. Organizacje pozarządowe prezentują pogląd, że całkowita realizacja tego prawa może mieć miejsce tylko poza ośrodkami detencyjnymi.

Dzieci mają prawo do spaceru około 2 godzin dziennie, zaś, jeśli pogoda jest niesprzyjająca, przebywają cały dzień w ośrodku (brak jest zadaszzonego miejsca na zewnątrz do zabawy). Dzieci nie mają również zapewnionej właściwej pomocy psychologicznej – niezależnego psychologa dziecięcego z przygotowaniem międzykulturowym, posługującego się językiem migrantów lub pracującego z tłumaczem.

Tymczasem rozwój psychiczny, a więc i rozwój osobowości dziecka, jest zjawiskiem ciągłym. Ich ewolucja odbywa się pod wpływem warunków życia, środowiska, oddziaływania wychowawczego. Na rozwój psychiczny dziecka wywierają wpływ trzy środowiska społeczne: szkolne, rówieśnicze i rodzinne. Środowisko szkolne jest niezwykle ważne – to w szkole pojawiają się pierwsze kontakty z rówieśnikami, dziecko ma nauczyciela, który jest dla niego drugim po rodzicach autorytetem. To, jaki obraz szkoły utrwali na zawsze, zależy od tego, czy wszystko przebiegało w niej prawidłowo, czy też nie. Umieszczone w detencji dzieci nie mają możliwości poznawania prawidłowo funkcjonującej szkoły oraz zróżnicowanego środowiska rówieśniczego. Również rodzina funkcjonująca w warunkach pozbawienia wolności nie tworzy właściwych wzorców dla dzieci i młodzieży.

## Działania organizacji pozarządowych na rzecz zniesienia detencji małoletnich

W odpowiedzi na powszechne stosowanie detencji dzieci migrantów powstała międzynarodowa koalicja – International Detention Coalition (IDC), która ma na celu całkowite zniesienie umieszczania cudzoziemców w zamkniętych ośrodkach<sup>19</sup>. Kampania na rzecz uwolnienia dzieci rozpoczęła się poprzez opublikowanie – podczas 19. Sesji Rady Praw Człowieka ONZ – raportu dotyczącego sposobów zapewnienia przestrzegania praw i wolności dzieci ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, jak również nieposiadających uregulowanego pobytu. Celem akcji jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na fakt, iż wolność osobista dziecka jest jednym z podstawowych standardów praw człowieka, a we wszystkich działaniach dotyczących dzieci migrantów, podejmowanych na różnych szczeblach władzy, sprawą nadrzędną powinno być jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.

W Polsce organizacje pozarządowe od 2011 roku apelują o zmianę sytuacji<sup>20</sup>, a w roku 2012 została zawiązana Koalicja przeciw detencji dzieci Amnesty International Polska, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa, Fundację Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu „La Strada”, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Polską Akcją Humanitarną oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Koalicja pragnie zwrócić uwagę polskich władz i opinii publicznej na niedopuszczalną sytuację umieszczania w zamkniętych ośrodkach dzieci tylko dlatego, że ich opiekunowie naruszyli prawo przeby-

<sup>18</sup> Pismo Zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej z dn. 23 lipca 2012 roku (nr FAX-KG-CU/4905/IV/JN/12).

<sup>19</sup> <http://endchilddetention.org/about-us/>

<sup>20</sup> <http://www.hfhr.org.pl/uchodzczy/opinie-i-wystapienia/wystapienie-w-sprawie-detencji-maloletnich-2>, [dostęp 20.03. 2012].



wając w Polsce bez ważnych dokumentów pobytowych, oraz doprowadzić do zmian w polskim systemie prawnym zapobiegających tej sytuacji<sup>21</sup>.

## Co zamiast detencji?

Jaka jest alternatywa wobec detencji? Jedyną alternatywą jest niestosowanie jej. Zdając sobie jednak sprawę z realiów i mając na uwadze trwające obecnie prace nad nową ustawą o cudzoziemcach, organizacje pozarządowe postulują wprowadzenie zakazu umieszczania wszystkich małoletnich w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, przy jednoczesnym wprowadzeniu alternatywnych środków zapobiegawczych, poddających kontroli miejsce przebywania cudzoziemców, lecz niewiążących się z pozbawieniem wolności. Zakaz detencji w żadnym wypadku nie powinien jednak umożliwiać rozdzielania dziecka z rodzicami lub opiekunami.

W wielu państwach Unii Europejskiej zauważalna jest tendencja do ograniczania detencji dzieci migrantów. Dotyczy ona nie tylko małoletnich bez opieki, ale też rodzin z dziećmi. Praktyka stosowania środków alternatywnych względem detencji w przypadku rodzin z dziećmi jest powszechnie stosowana we Francji czy Belgii. Na Węgrzech, w kraju o profilu migracyjnym bardziej podobnym do Polski, małoletni bez opieki w ogóle nie są umieszczani w ośrodkach detencyjnych. Natomiast w przypadku rodzin z dziećmi (zarówno ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, jak i będących nieudokumentowanymi migrantami) najpierw sprawdzane jest, czy w danym przypadku mogą zostać zastosowane środki alternatywne w stosunku do detencji, a jeśli nie, to w tym przypadku wynosi ona maksymalnie 30 dni.

Zgodnie z przepisami UE detencja powinna być środkiem ostatecznym, gdy w żaden inny sposób nie można kontrolować pobytu cudzoziemca lub gdy zagraża on bezpieczeństwu publicznemu. Taka ocena powinna być każdorazowo prowadzona przez sąd orzekający o umieszczeniu w ośrodkach zamkniętych. Nie można także dopuścić do sytuacji, gdy osoby podejrzane o popełnienie przestępstwa są mniej kontrolowane, niż nieudokumentowani migranci. Stąd, jako alternatywy dla detencji, należy wprowadzić cały katalog różnych środków, które sprawdziły się w postępowaniu karnym, takich jak: poręczenie majątkowe lub poręczenie instytucji bądź osoby godnej zaufania, dozór policyjny (polegający na obowiązku meldowania się na komisariacie policji w określonych terminach), dozór elektroniczny (stosowany na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego). Dozór ten nie powinien być jednak w żadnym razie stosowany wobec małoletnich, a jedynie w stosunku do ich opiekunów. Ponadto można rozważyć wprowadzenie nowych ośrodków o charakterze półotwartym, np. w formie zamieszkiwania na terenie ośrodka strzeżonego prowadzonego przez Straż Graniczną z prawem do swobodnego opuszczania ośrodka w ciągu dnia i obowiązkowego powrotu na noc<sup>22</sup>. Powyższe rozwiązania pozwoliłyby na zaspokojenie potrzeby

<sup>21</sup> Należy również zwrócić uwagę na wystąpienia Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Ireny Lipowicz z dnia 4 kwietnia 2012 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, w których zaleca ona rozwiązanie wprowadzenia całkowitego zakazu stosowania detencji wobec małoletnich oraz podkreśla negatywne skutki pobytu w ośrodku strzeżonym dla rozwoju psychofizycznego dzieci.

<sup>22</sup> Takie rozwiązanie stosunkowo pozytywnie zaopiniował Jacek Bajger, Zastępca Komendanta Głównego Straży Granicznej, w piśmie z dn. 23 lipca 2012 roku (nr FAX-KG-CU/4905/IV/JN/12).



kontroli państwowej nad nieudokumentowanymi cudzoziemcami, nie naruszając jednocześnie praw dzieci i jedności rodziny. Ważne jest, by katalog środków alternatywnych był szeroki – tak by to sąd w każdym indywidualnym przypadku mógł zastosować ten właściwy, dostosowany do sytuacji, potrzeb i okoliczności danej sprawy.

## Zakończenie

Negatywny wpływ detencji na zdrowie fizyczne i psychiczne wszystkich dzieci jest oczywisty. W ocenie organizacji pozarządowych, warunki panujące w zamkniętych ośrodkach dla cudzoziemców wpływają źle na zdrowie fizyczne, psychiczne i emocjonalne dzieci migrantów. Dzieci odseparowane od rodziców czy innych opiekunów prawnych są szczególnie podatne na negatywne skutki i wpływ, jaki niesie ze sobą pozbawienie wolności. Podkreślić jeszcze raz należy, że zgodnie z wytycznymi różnych organów międzynarodowych żadne dzieci nie powinny być umieszczane w detencji tylko z tego powodu, że są nieudokumentowanymi cudzoziemcami. Jest to sprzeczne z dobrem dziecka, będącym podstawową zasadą dotyczącą prowadzenia wszelkich ingerencji władz publicznych w życie dziecka.

Na pytanie, czy polskie uregulowania prawne są zgodne z zaleceniami międzynarodowymi w zakresie omawianej w niniejszym tekście tematyki, należy odpowiedzieć przecząco. Pomijając już nawet fakt prawnej dopuszczalności detencji dzieci, nie zostały przewidziane żadne gwarancje proceduralne, stojące na straży interesów małoletnich cudzoziemców pozbawianych wolności, jak chociażby:

- obligatoryjny dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej,
- konieczność spełnienia dodatkowych warunków, np. w zakresie zwiększonego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, by można było orzec o detencji małoletniego,
- zapewnienie obowiązkowych, niezależnych badań psychologicznych, sprawdzających wpływ zamknięcia na zdrowie psychiczne dziecka i jego ewentualne zagrożenie,
- obowiązek częstszego rewidowania przez sąd podstaw osadzenia w ośrodkach strzeżonych,
- skrócenie maksymalnego czasu, jaki małoletni może spędzić w izolacji,
- zapewnienie dzieciom odpowiednich warunków pobytu w placówkach detencyjnych, gwarantujących ich właściwy rozwój psycho-społeczny, w tym w zakresie dostępu do edukacji, zagospodarowania spędzania czasu wolnego, pomocy psychologicznej czy aranżacji przestrzeni w sposób jak najmniej karceralny.
- ponadto polskie władze poza detencją nie przewidziały w przepisach żadnych innych alternatywnych środków, które mogłyby być zastosowane wobec cudzoziemców, w tym wobec małoletnich lub ich rodziców, jako środki zabezpieczające.

Wszystkie powyżej wymienione punkty naruszają szereg przepisów i zaleceń międzynarodowych, w tym także przepisów dyrektyw Unii Europejskiej, które nie zostały właściwie implementowane do naszego porządku prawnego.

Warto też zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię – definicję dziecka (małoletniego). Jak już wspomniano, dziecko to każda osoba, która nie ukończyła 18 roku życia (czy bardziej konkretnie – nie jest pełnoletnia). Konwencja o prawach dziecka w tym zakresie jest bardzo precyzyjna. Określa ona, że prawa zawarte w Konwencji muszą być stosowane wobec wszystkich dzieci. Tymczasem w Polsce ostatnio pojawiają się argumenty, że należałoby różnicować sytuację małoletnich cudzoziemców, którzy ukończyli oraz nie ukończyli 13 lat,



i tylko wobec tych ostatnich wprowadzić zakaz detencji. Trzeba podkreślić, że niedopuszczalna jest detencja wobec wszystkich małoletnich i wobec żadnego dziecka nie można jej stosować.

Za niedopuszczalne należy także uznać argumenty wysunięte przez Zastępcę Komendanta Głównego Straży Granicznej odnośnie rzekomych „różnic związanych np. z rozwojem psychofizycznym osób pochodzących z krajów rozwijających się (obszaru Azji i Afryki) oraz ich rówieśników z krajów Unii Europejskiej. Tak, więc, co do zasady osoba małoletnia w wieku 16–17 lat pochodząca przykładowo z Afganistanu jest na dużo wyższym poziomie przygotowania do samodzielnego życia, zwłaszcza w trudnych warunkach, niż osoba pochodząca z obszaru Unii Europejskiej. To natomiast zwiększa ryzyko podejmowania przez tę grupę osób prób zachowań charakterystycznych dla osób dorosłych, które poprzez swoje działania lub zaniechanie dążą do nadużywania procedur uchodźczych, czy też obstrukcji działań powrotowych”<sup>23</sup>. Wydaje się, że brak jest rzetelnych i naukowo stwierdzonych podstaw dla takiego stanowiska. Ponadto zawsze w takim przypadku na szali należy postawić dwa dobra: potencjalne i rzekome zagrożenie, o którym wspomina Komendant, oraz prawo do wolności osobistej, za którym stoi także prawo dziecka do rozwoju. Przy takim dylemacie, prawa dzieci zdecydowanie powinny mieć pierwszeństwo.

W naszym przekonaniu nie istnieje żadne usprawiedliwienie dla umieszczania dzieci w detencji. Nie ma znaczenia, czy stosowana jest ona wobec małoletnich bez opieki, czy dzieci przebywających wraz z rodziną, bowiem detencja dzieci stanowi skrajne naruszenie obowiązku poszanowania, opieki i ochrony praw dziecka. Należy także podkreślić, że zakaz detencji małoletnich nie może umożliwiać rozdzielania dzieci od ich rodziców lub opiekunów.

Dlatego też w naszej opinii w swoich przyszłych działaniach Rzecznik Praw Obywatelskich, jako jeden z priorytetów w swoich działaniach powinien przyjąć zabieganie o maksymalne ograniczanie detencji małoletnich, a w przyszłości wprowadzenie w Polsce ustawowego jego zakazu.

Witold Klaus  
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Agnieszka Kunicka  
Polska Akcja Humanitarna

<sup>23</sup> Pismo Zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej z dn. 23 lipca 2012 roku (nr FAX-KG-CU/4905/IV/JN/12), str. 3.

# Cele i zadania działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie migracji i praw cudzoziemców – wprowadzenie do dyskusji na posiedzeniu Komisji Ekspertów ds. Migrantów

## Wstęp

Przedmiotem mojej analizy uczyniłam dekadę: 2002–2011 – działań Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz cudzoziemców: uchodźców i innych migrantów. Nie zajmuję się repatriantami – to inna, specyficzna grupa tych, którzy są cudzoziemcami polskiego pochodzenia i których obejmuje specjalna regulacja prawna. Źródłem informacji były dla mnie coroczne informacje o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.<sup>1</sup>

Cudzoziemców – migrantów dzielimy, i jest to jeden z przyjętych podziałów, na przymusowych i nieprzymusowych. Do grupy pierwszych zaliczamy uciekających przed prześladowaniami, uchodźców tych, którzy poszukują ochrony międzynarodowej. Do grupy drugiej – migrantów ekonomicznych, szukających tylko lepszych warunków do życia, możliwości pracy, ale także tych, którzy ze względów rodzinnych, najczęściej małżeństwo, dzieci z obywatelem polskim, szukają legalizacji swojego pobytu w Polsce. Obydwie kategorie migrantów, znajdując się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlegają jej jurysdykcji. Dlatego też wobec każdego, a więc i wobec tych cudzoziemców – migrantów państwo zobowiązane jest przestrzegać ich podstawowych praw i wolności. Kanonem jest zakaz wydalenia cudzoziemca do państwa, w którym istnieje uzasadniona groźba naruszenia wobec niego podstawowych praw i wolności.

W informacjach RPO o swojej działalności odbija się, na przestrzeni dekady, to, co w związku z przyjazdem / napływem uchodźców i innych migrantów było problemowe, szczególnie trudne, a więc kwestie prawne, humanitarne oraz działania władz nierespektujące praw cudzoziemców. Efektem działania RPO były wystąpienia, w których podnoszono kwestie ochrony praw cudzoziemców przebywających w Polsce.

<sup>1</sup> Informacje coroczne o działalności RPO są dostępne na stronie internetowej Rzecznika: <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1121&s=1>



## Uchodźcy

Prawo do poszukiwania bezpiecznego schronienia, prawo do azylu przed prześladowaniami, azylu, którego ludzie szukają w innym kraju – to podstawowe prawo człowieka. Konwencja ONZ z 1951 r. dotycząca uchodźców, tzw. Konwencja Genewska określa przesłanki uznania osoby za uchodźcę i przyznania cudzoziemcowi tego statusu. Do respektowania Konwencji zobowiązują się wszystkie przystępujące do niej państwa. Pierwszą i podstawową zasadą Konwencji jest ta, iż każdy cudzoziemiec, proszący na granicy państwa o status uchodźcy – musi być wpuszczony, a państwo musi wszczać wobec niego właściwe postępowanie.

Na początku dekady, RPO w swoich informacjach sprawozdawał, że szczególną uwagę zwracał na przestrzeganie praw uchodźców oraz standardów udzielonej ochrony. Badał przestrzeganie prawa w postępowaniach o nadanie statusu uchodźcy. Ułomności w postępowaniach, jakie zauważył RPO to:

- długotrwałość procedur o nadanie statusu uchodźcy oraz
- trudności, na jakie napotkali uchodźcy – Czeczeni – na granicy wschodniej RP ze złożeniem wniosku o status uchodźcy.

W tej drugiej sprawie Rzecznik interweniował głównie ze względu na fakt, iż funkcjonariusze Straży Granicznej uniemożliwiali złożenie wniosków o status, a więc istniała przesłanka złamania prawa do ubiegania się o status uchodźcy przez każdego cudzoziemca.

Pracownicy biura Rzecznika regularnie wizytowali ośrodki dla uchodźców oraz przygotowali i udostępniłi w różnych miejscach ulotki informacyjne dla cudzoziemców, o zakresie pomocy, jakiej może udzielić RPO.

Zwracali także uwagę na trudności z dostępem do pomocy prawnej dla uchodźców. Pomoc taką świadczą tylko organizacje pozarządowe.

Pracownicy biura Rzecznika przeprowadzili ponadto wizytacje na granicy wschodniej RP, badając realizację prawa cudzoziemca do ubiegania się o status uchodźcy.

Przedmiotem wystąpienia Rzecznika była także kwestia działań podejmowanych przez wietnamskie służby bezpieczeństwa wobec przebywających w Polsce obywateli Wietnamu, w tym ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy.

Ponadto Rzecznik przeprowadził analizę postanowień Dyrektywy Rady UE 2004/83/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony. Monitorował proces implementacji tej dyrektywy do prawa polskiego.

Badaniem Rzecznika objęte były także kwestie związane z integracją uchodźców w Polsce i wdrażane programy integracyjne.

## Migranci

Problemem obserwowanym przez Rzecznika, przez okres analizowanej dekady, była przede wszystkim kwestia legalizacji pobytu cudzoziemskich małżonków, czy konkubentów obywateli polskich. Często długie lata przebywali oni na terytorium RP bez uregulowanego pobytu. Wielokrotnie posiadali oni dzieci, które również były narażone na wydalenie z terytorium RP. Rzecznik występował w sprawach takich osób, starając się wpłynąć na uregulowanie ich statusu.



W polu widzenia Rzecznika były także sprawy osób, wobec których toczyło się postępowanie o wydalenie i kwestie przestrzegania praw podstawowych wydalanych cudzoziemców.

Pracownicy biura Rzecznika wizytowali ośrodki strzeżone dla cudzoziemców i areszty deportacyjne (areszty w celu wydalenia, gdzie przebywają oczekujący na wydalenie cudzoziemcy). Szczególnie ważną sprawą było skontrolowanie stanu przestrzegania praw cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców i aresztach w celu wydalenia.

Kolejnym obszarem monitorowanym przez biuro Rzecznika oraz przedmiotem podejmowanych działań były kwestie zatrudniania cudzoziemców: legalnie i nielegalnie, a także prawo małoletnich migrantów do edukacji. Dotyczyło to zarówno osób legalnie przebywających w Polsce jak i tych, których rodzice nie mieli uregulowanego pobytu.

Ostatnim, chronologicznie, działaniem Rzecznika był apel o abolicję dla cudzoziemców przebywających nielegalnie, a więc bez uregulowanego pobytu na terytorium RP. Rzecznik wystąpiła o wprowadzenie regularyzacji pobytu (abolicja) cudzoziemców na terytorium RP, do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie za kwestie te odpowiada Minister Spraw Wewnętrznych). W jej opinii powinna być ona przeprowadzona tylko z dwoma przesłankami: okresu pobytu cudzoziemca na terytorium RP oraz w oparciu o kryterium bezpieczeństwa państwa. Abolicja wprowadzona została ustawą z dnia 28 lipca 2011 roku.

## Propozycje działań Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie migracji i cudzoziemców

W oparciu o analizę dotychczasowych działań RPO oraz wyzwań na przyszłość można wskazać na następujące obszary aktywności w zakresie migracji i praw cudzoziemców:

- Stałe zadanie monitorowania przestrzegania praw podstawowych cudzoziemców, wjeżdżających i przebywających na terytorium RP: uchodźców, migrantów, cudzoziemców pozbawionych wolności.
- Śledzenie projektów prawa europejskiego dotyczącego uchodźców i migrantów pod kątem przestrzegania praw podstawowych. Tendencje do ograniczania praw migrantów, w tym także podstawowego prawa do ubiegania się o status uchodźcy są niestety ciągle, we współczesnej Europie, obecne.
- Współpraca z organizacjami pozarządowymi pracującymi na rzecz uchodźców i migrantów. W tym przede wszystkim:
  - realizacja „akcji prawnych” w indywidualnych sprawach, w porozumieniu z organizacją pozarządową i na jej prośbę,
  - podejmowanie „akcji prawnych” w sytuacjach niejasnych, z zadaniem złamania dotychczasowej praktyki organów administracji i sądów, jeżeli budzi ona uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia praw podstawowych.

Za najważniejszą część działań RPO, w przeszłości, dziś i w przyszłości, uważam: monitorowanie przestrzegania przez władze RP prawa do ubiegania się o status uchodźcy, a więc stałego, systematycznego oglądu jak prawo to jest realizowane na granicach RP. Czy ubiegający się, deklarujący poszukiwanie statusu, są przyjmowani, wpuszczani i kierowani do postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Dotychczasowe doświadczenia – pojawiające się, co jakiś czas problemy ze złożeniem przez cudzoziemca wniosku o status na granicy RP –





wskazują, że jest to problem ciągle żywy. Tendencje, które są obecne w Europie, zmierzające do ograniczania dostępu do procedury o nadanie statusu uchodźcy są niepokojące. Wymaga to, od organów, właśnie takich jak RPO, szczególnie baczego działania.

W literaturze, w wypowiedziach osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granic UE, ciągle powracają uwagi o instrumentalnym wykorzystywaniu procedur uchodźczych, o składaniu wniosków przez tych cudzoziemców, którzy nie mają do tego podstaw i którzy chcą tylko przekroczyć granice a potem udać się bądź zostać „przemyconym” dalej, na Zachód Europy. Rzecznik, tak jak i organizacje pozarządowe typu *watch-dog*, strzeże przestrzegania praw podstawowych. W obszarze praw cudzoziemców – tym prawem jest: złożenie wniosku o status, wpuszczenie na terytorium RP i wszczęcie postępowania. I dopiero w tym postępowaniu jest badana kwestia spełnienia przez cudzoziemca przesłanek do uzyskania statusu uchodźcy. Nie zgadzam się z żadną formą ograniczania prawa cudzoziemca do ubiegania się o ochronę międzynarodową. Rolą RPO jest systematyczne, ciągle monitorowanie sytuacji cudzoziemców występujących z wnioskiem o status uchodźcy, to znaczy monitorowanie realizacji przez państwo prawa do uzyskania ochrony międzynarodowej przez człowieka, który ucieka przed prześladowaniem.

Drugi obszar działań RPO, realizowany w minionej dekadzie i który powinien być zawsze głównym przedmiotem jego zainteresowań, to monitorowanie przestrzegania praw cudzoziemców pozbawionych wolności. Są ich trzy rodzaje: tymczasowo aresztowani, skazani, odbywający karę pozbawienia wolności oraz znajdujący się w postępowaniu administracyjnym, np. o wydalenie z terytorium RP. Ci ostatni przebywają w ośrodkach strzeżonych lub aresztach w celu wydalenia. Wizytacje Rzecznika w tych miejscach, stały nadzór nad przestrzeganiem praw cudzoziemców pozbawionych wolności – tak widzę zadanie RPO. W tym obszarze, bardzo ważna kwestia: czy detencja cudzoziemców w postępowaniu administracyjnym, szczególnie z dziećmi, jest rzeczywiście konieczna? Czy środki wolnościowe kontroli obecności cudzoziemca na terytorium RP nie byłyby tu właściwe, a pozbawienie wolności tylko jako środek *ultima ratio*?

I trzeci kierunek zainteresowań Rzecznika w obszarze praw cudzoziemców, to stałe przypomnianie o potrzebie systematycznych akcji regularyzacyjnych (tzw. abolicji), to znaczy wprowadzania mechanizmu legalizującego pobyt na terytorium RP tym cudzoziemcom, którzy żyją w Polsce czasami wiele lat, nierzadko powiązani więzami rodzinnymi, ale z nieuregulowanym pobytom. Nigdy nie powinniśmy zapominać, że obiektem polityki migracyjnej są ludzie, a nie rzeczy.

Irena Rzeplińska  
Helsińska Fundacja Praw Człowieka

## Główne wątki dyskusji na posiedzeniu Komisji Ekspertów ds. Migrantów przy RPO

### Wstęp

Dyskusja Komisji Ekspertów ds. Migrantów przy RPO odbyła się w dniu 18 lipca 2012 roku w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Wprowadzeniem do dyskusji był tekst Prof. Ireny Rzeplińskiej „Cele i działania Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie migracji i praw cudzoziemców”. Celem rozmowy było wskazanie głównych problemów, z którymi spotykają się migranci w Polsce i na tej podstawie przedstawienie rekomendacji dla Rzecznika Praw Obywatelskich, co do priorytetów oraz konkretnych działań, które mogą zostać podjęte przez Panią Rzecznik i BRPO na rzecz poprawy sytuacji tej grupy osób.

W trakcie dyskusji członkowie Komisji wzięli pod uwagę uprawnienia RPO wynikające z Konstytucji RP, ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a także stosunkowo nowe uprawnienia i obowiązki nałożone ustawą o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania z dnia 3 grudnia 2010 r. (tzw. ustawą równościową)<sup>1</sup>. Na mocy tej ustawy od 1 stycznia 2011 roku Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ monitorujący równe traktowanie w Polsce, ma za zadanie, między innymi:

- analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania,
- prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
- opracowanie i wydawanie niezależnych sprawozdań dotyczących dyskryminacji.

W trakcie dyskusji poruszono wiele wątków, najważniejsze z nich to:

- Problemy z funkcjonowaniem ustawy o repatriacji;
- Trudność z przypisaniem problemów dyskryminacji migrantów poszczególnym instytucjom (żaden urząd centralny nie czuje się odpowiedzialny za ten obszar);
- Nadmierne stosowanie w Polsce detencji cudzoziemców, w tym szczególnie detencji małych;
- Współdziałania RPO z organizacjami społecznymi i innymi instytucjami dla uzyskania efektu synergii i większej efektywności;
- Rozwijania bezpłatnej pomocy prawnej, w tym dla cudzoziemców;
- Problem małżeństw mieszanych i dzieci narodzonych w tych rodzinach;
- Wzmocnienie administracji zajmującej się problemami cudzoziemców;

<sup>1</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700



- Łamanie praw pracowniczych cudzoziemców;
- Konsekwencje abolicji dla tych cudzoziemców, którzy z niej skorzystają.

Poniżej przedstawiono główne wątki, jakie pojawiły się w dyskusji oraz sformułowane w jej ramach najważniejsze problemy i postulaty. Spotkanie było moderowane przez dr. Macieja Duszczyka.

### **Maciej Duszczyk**

Celem dyskusji jest próba stworzenia rekomendacji dla RPO Prof. Ireny Lipowicz, jak może wykorzystać swój Urząd, ustawy, na podstawie, których działa, by zajmować się szeroko rozumianymi kwestiami migracji. Wprowadzenie do dyskusji przygotowała Prof. Irena Rzeplińska.

### **Irena Rzeplińska**

Obecna rozmowa ma na celu wskazanie pewnych uwag, co do działań RPO w przyszłości w kwestiach szeroko pojmowanych spraw cudzoziemców.

Proponuję rozróżnienie 2 kategorii osób, o których dyskutujemy w obszarze praw cudzoziemców:

- Uchodźcy, którzy poszukują ochrony międzynarodowej ze względu na to, że uciekają przed prześladowaniami. Najważniejszym działaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii uchodźców jest monitorowanie prawa ubiegania się o status uchodźcy. Generalną zasadą jest, iż każdy cudzoziemiec, który znajdzie się na granicy i prosi o status uchodźcy, musi być wpuszczony do kraju, później na terytorium RP toczy się postępowanie o nadanie statusu uchodźcy i w toku tego postępowania wszystkie wątpliwości są wyjaśniane. RPO podejmował w tym zakresie działania, monitorował ośrodki dla uchodźców, sytuację w ośrodkach strzeżonych, a także programy integracyjne dla uchodźców.
- Migranci, którzy przybywają na terytorium RP na celu poszukiwania pracy, lepszych warunków życia oraz ci, którzy ubiegali się o status uchodźcy, jednak nie został im ten status nadany, a nie opuścili oni terytorium RP.

Ważną kwestią, którą powinien zająć się RPO, jest monitorowanie prawidłowo przeprowadzonej procedury wydaleniowej cudzoziemców oraz sprawdzanie, czy są uwzględniane w tej procedurze prawa podstawowe.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest udzielanie zezwoleń na pobyt osobom, które długie lata przebywają na terytorium RP bez zalegalizowanego pobytu. Mamy tutaj, co najmniej dwie kategorie osób:

- osoby, które pozostają w związkach rodzinnych (formalnych lub nieformalnych), mają dzieci z obywatelami polskimi, ale na przestrzeni lat miały bardzo trudne problemy z zalegalizowaniem swojego pobytu,
- osoby, wobec których musi być stosowana abolicja.

Trzeba mieć jednak świadomość, że grupa migrantów to grupa bardzo niejednorodna, którą można podzielić na jeszcze dodatkowe podgrupy.

RPO już występował i powinien dalej występować w kwestiach ochrony przed wydaleniem, pilnie przyglądając się, czy miało miejsce prawidłowe wydalenie, czy też wydalenie *contra legem*.

We wskazanych powyżej obszarach potrzebna jest dyskusja o tym, jakie powinny być dalsze kierunki i możliwości działań RPO, wykorzystując swoje miejsce w istniejącym sys-



temie prawnym. Jest to szczególnie ważne, gdyż należy spodziewać się w Polsce większej liczby migrantów, co z pewnością pociągnie za sobą konieczność rozwiązywania kolejnych problemów.

### **Maciej Duszczyk**

Prosiłbym o wypowiedzi na podstawie wprowadzenia Pani Profesor i o Państwa opinie na temat tego, co RPO mógłby zrobić w interesującym nas obszarze, wykorzystując swoje miejsce w systemie prawnym, w systemie funkcjonowania państwa. Jakie inne pola działania, jakie kierunki zmian są wskazane dla poprawy obecnej sytuacji oraz przygotowania się na większą liczbę migrantów, a więc także potencjalnie większą liczbę problemów.

### **Agnieszka Kunicka**

W toku naszej dyskusji nie powinniśmy pomijać również kwestii repatriantów i niewydolności polskiego systemu repatriacji (zagadnienie to nie zostało uwzględnione w tekście Prof. Ireny Rzeplińskiej). Osoby, które zgłosiły chęć powrotu do Polski, czekają kilka lat, dopóki nie zostanie ukończona procedura dotycząca repatrianta. My, jako organizacja pozarządowa, nie jesteśmy w stanie tego samodzielnie zmienić, gminy nie chcą zapraszać repatriantów na swoje terytoria. Tu być może należałoby oczekiwać pewnych form wsparcia ze strony RPO. Mamy jednak wątpliwości, czy możliwe jest składanie skarg do RPO przez repatriantów (szczególnie skarg na długość procedury repatriacyjnej).

Sugeruję, zatem wzięcie pod uwagę w planowaniu prac RPO zagadnienia repatriacji, ze szczególnym uwzględnieniem faktu, że spada wysokość środków przeznaczonych na realizację ustawy o repatriacji.

### **Witold Klaus**

Pierwszą kwestią, którą w moim przekonaniu powinien zająć się RPO, jest zintensyfikowanie działalności w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji migrantów. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania, a także inne urzędy lub instytucje, nie chcą się tym zajmować. Uniwersytet Jagielloński przygotował projekt Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania, w którego pierwotnej wersji znalazły się zapisy dotyczące relacji państwo–cudzoziemiec oraz propozycji działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji migrantów. Z ostatnich informacji wynika jednak, że fragmenty te mają zostać skreślone z dokumentu, gdyż dla Pełnomocnika nie są to zagadnienia priorytetowe. Z diagnozy wykonanej na potrzeby Krajowego Programu wynika, że RPO mógłby być naturalnym sprzymierzeńcem cudzoziemców, gdyż wiele poruszonych w tym programie kwestii dotyczyło niewłaściwego traktowania cudzoziemców przez instytucje.

Drugą kwestią jest konieczność swego rodzaju „lobbowania” przez RPO na rzecz wprowadzenia lub niewprowadzenia pewnych rozwiązań. Przykładem jest tu detencja cudzoziemców (zjawisko coraz częściej obserwowane na świecie). Głos i stanowisko RPO w przypadku nagłośnienia kwestii detencji podniosłoby rangę walki z tym problemem, gdyż głos organizacji pozarządowych wypowiadających się, że nie jest to właściwe rozwiązanie, nie jest brany pod uwagę. A przecież cudzoziemców należałoby zamykać jedynie w wyjątkowych okolicznościach, gdy rzeczywiście stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa czy bezpieczeństwa publicznego. Oczywiście RPO pewne działania już podejmuje, jeśli chodzi o detencję małoletnich, i to jest bardzo ważne. Ale myślę, że mógłby szerzej mówić o tym, że nie należy zamykać cudzoziemców, że nie jest to właściwy sposób postępowania



i powinien być stosowany w wyjątkowych okolicznościach, za każdym razem indywidualnie rozpatrywanych. Choć środek ten jest dozwolony przez przepisy europejskie, to powinniśmy to stosować w zupełnie wyjątkowych okolicznościach, a nie po prostu, dlatego, że ułatwia to pracę Straży Granicznej.

Trzecią kwestią jest postulat bliższej współpracy między RPO i organizacjami pozarządowymi, by podejmować pewne przedsięwzięcia razem. Powinny być one prowadzone wspólnie i w porozumieniu, tak, aby się nie dublowały. W wielu przypadkach taka współpraca jest już prowadzona i działa dobrze, warto ją jednak rozszerzać na inne zespoły i inne zagadnienia. My próbujemy to robić wspólnie z zespołem Krajowego Mechanizmu Prewencji w BRPO i planować pewne rzeczy razem, informować o działaniach tak, żeby się nie powtarzać. Myślę, że to dobra praktyka, która powinna być rozciągnięta na inne zespoły. Ważne byłoby także bliskie współdziałanie z organizacjami, które udzielają porad antydyskryminacyjnych czy innych porad prawnych.

Podobna współpraca mogłaby dotyczyć środowisk naukowych. Od RPO mogłoby wychodzić sugestie dotyczące badań, jakie są potrzebne do przeprowadzenia w pewnych sferach, które oczywiście nie musiałyby być przez naukowców podjęte. Informacje od RPO, że takie analizy są potrzebne, na pewno wspierały proces ubiegania się o środki z różnych źródeł na badania w tej tematyce. Sugestie RPO mogłoby skłonić naukowców do podejmowania tych tematów w pierwszej kolejności. Mam na myśli nie tylko badania *stricto* naukowe, ale też monitoringi działania pewnych instytucji prawnych.

### **Justyna Frelak**

Zgadzam się z postulatem Witolda Klause dotyczącym konieczności koordynacji wspólnych działań, bliższej współpracy. Ważne są wspólne akcje przeprowadzane przez różne organizacje i instytucje. Dzięki współpracy z RPO można więcej osiągnąć. Takie działania uzyskują zupełnie inną rangę. My razem ze Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej i Pełnomocnikiem Prezydenta Warszawy ds. Równego Traktowania zorganizowaliśmy na przykład „Noc Testów” mającą na celu sprawdzenie, czy studenci z Afryki mogą wchodzić do klubów na równych prawach z innymi studentami. Dzięki współpracy z Pełnomocnikiem Prezydenta Warszawy cała nasza akcja zyskała zupełnie inną, o wiele większą rangę.

### **Ksawery Burski**

Ważną kwestią jest wzmocnienie administracji. Wiadome jest, że problem związany z migrantami będzie narastał. Zgodnie z niektórymi szacunkami obecnie jest ok. pół miliona nielegalnych migrantów, ich liczba będzie wzrastać, a administracja nie jest na to przygotowana. Szczególnego wzmocnienia wymaga administracja Mazowska – i to we wszystkich organizacjach zajmujących się problematyką migrantów. Pracownicy administracji powinni znać języki, tak, by mogli porozumieć się z migrantami np. z Afganistanu, Afryki. Widocznej rolę RPO można by upatrywać w sprawach dotyczących migrantów, którzy zawarli mieszane związki z obywatelami RP i mają z nimi dzieci. Bezdyskusyjnym jest, iż te dzieci powinny otrzymać obywatelstwo polskie. Istotny jest także problem edukacji wśród tych dzieci. Konieczne jest ogólne uregulowanie ich statusu.

### **Maria M. Kenig-Witkowska**

W tekście Pani Profesor Ireny Rzeplińskiej została wspomniana Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 2004/83/WE z 29.04.2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i sta-



tusu obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony. W tym kontekście wspominałabym również o Dyrektywie Rady Unii Europejskiej 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich UE. Obydwie dyrektywy obligują Polskę do osiągnięcia celu w nich zawartego; pozwalają również na przyjęcie lub utrzymanie przepisów korzystniejszych, w granicach określonych przepisami obu dyrektyw. Z raportów przedstawianych przez instytucje zajmujące się problemami uchodźców wynika, że nadal brakuje systemowej pomocy prawnej świadczonej uchodźcom, w tym pomocy nieodpłatnej. Z raportów różnych instytucji zajmujących się migrantami wynika, że są również generalnie trudności w dostępie do pomocy prawnej dla wszystkich kategorii migrantów. Być może warto by pomyśleć o zinstytucjonalizowaniu takiej pomocy prawnej.

Kolejną ważną kwestią jest funkcjonujący w polskim społeczeństwie wypaczony obraz cudzoziemca i warto pokazać społeczeństwu w środkach masowego przekazu, że ten podział na nas i obcych nie jest już aktualny. Ważne jest, by RPO podjął próbę przebicia barier w świadomości Polaków, co do obywateli innych narodowości, ponieważ liczba migrantów będzie wciąż rosła i obecna niechęć, wynikające z różnych pobudek, w tym z braku właściwej informacji, jest nie do zaakceptowania. Z Raportu Grupy Refleksyjnej UE opublikowanego w 2010 r. „Projekt Europa 2030: Wyzwania i Szanse”, którego jeden z rozdziałów dotyczy również polityki migracyjnej wynika, że musimy przewartościować pojęcie „swój” i „obcy”, ponieważ takie zmiany w polityce migracyjnej przystosowujące ją do potrzeb UE są konieczne. M.in. w związku z tym wyraźnie widać konieczność zainicjowania, również w Polsce, kampanii społecznej, uczenia akceptacji dla społeczeństwa otwartego, wreszcie apelowania do instytucji publicznych, aby problemy migrantów znajdowały miejsce w dokumentach i działaniach tych władz.

### **Agnieszka Kunicka**

Rolą Rzecznika może być wzmocnienie tych działań organizacji i instytucji, które są przez RPO oceniane pozytywnie. Mogą być ogłoszone np. konkursy, ankiety dotyczące akcji społecznych.

### **Malika Abdoulvakhabowa**

W Polsce bardzo widoczny jest problem samorządów. Można stwierdzić, że samorząd działa jak państwo w państwie, ma dużą swobodę decyzyjną. Jako przykład można podać rodzinę uchodźców, która mimo uzyskania decyzji o przyznaniu mieszkania przez władze Warszawy, nie mogła otrzymać tego mieszkania przez rok ze względu na sprzeciw władz dzielnicy Wawer. Widoczny jest brak tolerancji wobec cudzoziemców na poziomie działania samorządów. W takich sytuacjach konieczne jest zaskarżanie działań samorządów niezgodnych z polskim prawem.

### **Katarzyna Łakoma**

Chciałabym odnieść się do wcześniejszych postulatów zgłoszonych w toku niniejszej dyskusji.

Co do kwestii antydyskryminacyjnych, RPO, aby mógł skutecznie działać, potrzebuje indywidualnej sprawy konkretnego człowieka, tak, by nie było to działanie abstrakcyjne, oderwane od rzeczywistości.



W sprawie organów samorządów, często zdarzają się sytuacje, w których zaskarżane są decyzje, uchwały, inne akty wydawane na tym szczeblu. Samorządy znajdują się w dość trudnej sytuacji – to gminy muszą zapewnić pewien standard życia na początku, jak i później w trakcie przebywania repatrianta wraz z rodziną na terenie gminy, konieczne jest zapewnienie dostępu do pracy, edukacji, zdrowia. W tym przypadku jest źle zaprojektowana legislacja, więc zajęcie się sprawą repatriacji jest jak najbardziej istotne.

Ważne jest, by pamiętać, iż RPO może działać w sprawie osób, które znajdują się pod ochroną Konstytucji RP, dlatego też, jeśli chodzi o repatriantów, to RPO może badać, czy ustawa o repatriacji jest skuteczna, efektywna.

Należy również pamiętać o problemie pomocy prawnej dla cudzoziemców, mogłoby to być przedmiotem działania RPO.

Celowa byłaby organizacja debaty, seminarium eksperckiego wraz z udziałem sędziów orzekających w sprawach cudzoziemców.

Jeżeli chodzi o kwestie detencji, to powinno się badać przypadki nadużywania detencji i podejmować działania, zapobiegać takim sytuacjom we współpracy z sądami.

Chciałabym zaproponować ciekawy obszar działań – byłyby to tzw. „szare cyfry” dotyczące nielegalnych imigracji, do których dostęp mają organizacje pozarządowe, gdyż działają one w terenie, a Biuro RPO, jako urząd publiczny ma dostęp tylko do danych związanych z legalnymi migracjami. Dlatego też ważna byłaby współpraca organizacji z RPO w zakresie przedstawiania skali nielegalnych migrantów i ich dostępu do zdrowia, edukacji, pracy.

### **Agnieszka Kunicka**

Zbadanie efektywności ustawy o repatriacji byłoby świetnym działaniem. Co do samorządów, to są one niechętnie zapraszaniu repatriantów. Jednym z argumentów przeciw jest brak mieszkań, które można udostępnić repatriantom powracającym do kraju.

### **Marcin Sośniak**

W kwestii repatriacji – Biuro RPO zajmuje się już tymi sprawami, jednak skarg wpływa bardzo niewiele. Skargi otrzymujemy wyłącznie od repatriantów, którzy są już w Polsce. Nie było sprawy dotyczącej repatrianta, który chciał przyjechać do Polski a było to mu utrudnione. Biuro musi mieć przykłady, by podejmować ten problem, musi wiedzieć, jak wygląda działanie ustawy o repatriacji. Dlatego prosimy o sygnały, o informowanie repatriantów, z którymi macie kontakt, o możliwości złożenia skargi do RPO. Repatrianci zwykle znają ustawę o repatriacji i godzą się na warunki w niej zawarte, jednak po przyjeździe do Polski rzeczywistość może okazać się inna. Jeżeli repatriant został niewłaściwie potraktowany przez polskie instytucje i organy, może złożyć skargę do RPO. Również osoba przebywająca za granicą, która złożyła wniosek o repatriację i nie uzyskuje przez długi czas odpowiedzi może zwrócić się do RPO. Informacje o niewłaściwym działaniu polskich instytucji mogą być podstawą do interwencji Rzecznika. Biuro RPO występowało już do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (w kwietniu 2009 r. i w lutym 2010 r.) z problemem złego funkcjonowania ustawy o repatriacji. Stawiana była wówczas teza, iż repatriację trzeba reaktywować.

### **Maciej Duszczyk**

W mojej opinii elementem prac RPO powinny być kwestie przestrzegania praw pracowniczych imigrantów. Z badań naukowych wyraźnie widać, iż w przypadku cudzoziemców masowo łamane są ich prawa pracownicze. Dotyczy to również kwestii podatkowych i ubez-



pieczeniowych. W zakresie zarówno oświadczeń o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi zatrudnienia bez zezwolenia jak i zezwoleń na pracę, które uzyskują cudzoziemcy przyjeżdżający do Polski, widocznych jest wiele nadużyć. W niektórych krajach istnieją związki zawodowe lub inne komórki, które działają w kwestiach naruszeń praw i nielegalnego zatrudnienia, jednakże w Polsce nie ma takich instytucji. Dlatego też, jako instytucję działającą na rzecz praw pracowniczych cudzoziemców można byłoby wskazać RPO. Ważne jest, by nie dochodziło do karania cudzoziemców za niedopełnienie formalności przez pracodawców, nowelizacja ustawy o cudzoziemcach już w pewien sposób idzie w tym kierunku, ale należy się zastanowić, czy przedstawiony mechanizm, który jest prawidłowy. RPO powinien być instytucją wsparcia i zaufania dla tych cudzoziemców, których prawa są ewidentnie łamane. W odniesieniu do migrantów zarobkowych – można zauważyć także spadek zaufania do polskich instytucji w związku ze stosowaniem przez nie prawa, gdyż poświadczają one nieprawdę, a nie mają możliwości odrzucenia wniosku. Dotyczy to w szczególności oświadczeń. Jednocześnie z całą pewnością nie należy rezygnować z systemu oświadczeń, a jedynie wprowadzić do niego rozwiązania uszczelniające.

### **Irena Rzeplińska**

Prawa pracownicze cudzoziemców są w podobny sposób łamane jak prawa obywateli polskich. RPO powinien stale monitorować sytuacje naruszania praw cudzoziemców. Poprzez zmianę legislacji nie unikniemy nielegalnej pracy. Nie da się stworzyć doskonałego, ścisłego systemu, w którym na pewno każdy cudzoziemiec będzie pracował legalnie.

### **Maciej Duszczyk**

Skala łamania praw pracowniczych cudzoziemców jest zdecydowanie większa. Ideą jest stworzenie pewnej ścieżki eliminującej łamanie prawa, ewidentnych patologii i nadużyć.

Dobrym pomysłem byłoby stworzenie systemu, w którym pracownik cudzoziemiec, który był 3 razy na oświadczeniu i pracował łącznie 12 miesięcy, będzie miał prawo do poszukiwania pracy w Polsce i podejmowania bez zezwolenia jej przez 5 lat. Będzie to pewnego rodzaju „nagroda za uczciwość”. Chodzi o stworzenie pewnych ścieżek, które spowodują, że trudniej będzie łamać prawa pracowników cudzoziemców.

### **Witold Klaus**

Potrzebna jest zmiana ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Obecnie żaden organ władzy publicznej nie chroni praw pracowniczych cudzoziemców. PIP powinna stać na straży pracy i po stronie pracownika bez względu na to, czy cudzoziemiec pracuje legalnie, czy nielegalnie.

### **Paweł Dąbrowski**

RPO jest aktywny w sferze imigracyjnej, podejmuje wiele działań nazwijmy je systemowych, takich jak te związane z abolicją, z dbaniem o dostęp małoletnich cudzoziemców do edukacji, ograniczenie detencji małoletnich i inne, o których tutaj mówiliśmy.

Wydaje mi się, że jednak za słaby jest odzew w sprawie dostępu cudzoziemców do nieodpłatnej pomocy prawnej, bo nie jest to przecież coś w rodzaju dobrej praktyki, to jest sytuacja nieimplementowanej dyrektywy, a właściwie już dwóch. Niewdrażanie tej dyrektywy można uznać za stan chroniczny, ta dyrektywa jest z 2005 roku! W związku z tym trudno ten fakt tolerować bez końca. Wydaje mi się to bolączką na tyle istotną, żeby tę sprawę zdecydowanie podjąć.





Druga uwaga: z moich obserwacji wynika, że naszym głównym problemem nie jest to, że ktoś chce cudzoziemca skrzywdzić, działać na jego niekorzyść. Sądzę, że naszym głównym problemem jest „bylejakość” administracji. Budujemy rachityczny system, traktując zadania administracji wobec migrantów, jako zadania „bez kosztowe” tak jak np. abolicję. I efekt jest taki, że wnioski o nadanie statusu uchodźcy albo postępowanie o wydalenie prowadzą osoby zatrudnione na umowę-zlecenie, bez odpowiedniej wiedzy do przygotowywania decyzji w tych sprawach. Jeżeli spojrzymy na orzecznictwo niektórych organów, to zauważymy, że są takie, które mają bardzo wysoki poziom uchyleń, a wskaźnik ten ciągle rośnie. Głównym problemem do dalszej diagnostyki jest słaba strona instytucjonalna administracji. Potrzebny jest monitoring, być może diagnoza, kto jest słabym ogniwem w tym systemie. Oczywiście jest również kwestia słabego prawa, ale to prawo raz jest fatalne, raz lepsze, raz jasne, raz niejasne, ale ono może być wykonywane na różne sposoby, w zależności od urzędnika. Konkluzja jest taka: patrzmy na to, jak się prawo wykonuje w praktyce, a niekonieczne tylko i wyłącznie na działania systemowe, czyli na tworzenie prawa.

### **Katarzyna Łakoma**

Zwracam się do wszystkich Państwa z prośbą, sugestią, apelem – w związku z rozbieżnością orzecznictwa sądów powszechnych, należy to zgłaszać do Biura RPO, tak, by RPO mógł wystąpić do SN lub NSA.

### **Agnieszka Kunicka**

Bardzo dostrzegalna jest nieumiejętność współpracy organów administracji.

### **Malika Abdoulvakhabowa**

Niepokojącym punktem abolicji jest to, iż jeżeli będzie pozytywna decyzja o abolicji, to taka osoba podejmie pracę tylko na umowę o pracę. Organizacje pozarządowe będą miały z tym do czynienia, gdyż takie osoby będą przychodziły z problemem braku pracy.

### **Marek Ryszard Przystolik**

Sprawa dotycząca art. 12 ustawy abolicyjnej była prowadzona przez Biuro RPO. Zwracaliśmy się w tej sprawie do Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, który odpowiedział, iż wybrano taką formę, gdyż chciano zapewnić minimum egzystencjalne cudzoziemcowi. Tylko umowa o pracę – zdaniem Ministerstwa – daje odpowiednie prawa pracownikowi, a co za tym idzie, zabezpiecza prawa cudzoziemca pracującego w Polsce. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne nie wyklucza jednak możliwości wystąpienia przez pracodawcę o zezwolenie na pracę dla cudzoziemca, tak, aby cudzoziemiec objęty abolicją został zatrudniony na podstawie umowy cywilnoprawnej. Takiego zakazu nie ma.

### **Maciej Duszczyk**

Komisja Ekspertów powinna pochylić się nad opracowaniem bardzo syntetycznej informacji, co cudzoziemcy mają zrobić, by przez te 2 lata zalegalizować swój pobyt, żeby abolicja się udała. Konsekwencje abolicji w związku z prawami cudzoziemców powinny być przedmiotem spotkania Komisji Ekspertów.

### **Irena Rzeplińska**

Abolicja była bardzo dobrym przedsięwzięciem, wiele osób z niej skorzystało. Należy jednak wyciągnąć wnioski, co można by jeszcze poprawić.



Jeżeli chodzi o przyszłościowe działania RPO, to należy zwrócić uwagę na potrzebę działania RPO, które można nazwać akcjami prawnymi. Organizacje pozarządowe powinny zwracać się do RPO, gdyż mają one potrzebną wiedzę, co funkcjonuje źle, a nie mają instrumentów działania, którymi dysponuje Rzecznik. Następnie RPO występuje ze skargami, pytaniami, nawet w sprawach, które wydaje się, że nie mają szans powodzenia, gdyż tylko takim działaniem można uzyskać pewne zmiany.

## Podsumowanie/konkluzje

W trakcie dyskusji rozmawiano również o innych kwestiach, które nie zostały przedstawione w niniejszym tekście. Wymieniono poglądy na temat projektowanej nowej ustawy o cudzoziemcach, potrzebie bądź nie nowelizacji innych ustaw, które mogłyby poprawić sytuację cudzoziemców pracujących w Polsce, opinie na temat wdrażania abolicji przez administrację publiczną.

Najważniejsze konkluzje/rekomendacje wynikające z dyskusji to:

- Rekomendacja zmian w zakresie stosowania detencji cudzoziemców. Detencja powinna być stosowana tylko w przypadkach zagrożenia państwa. W innych przypadkach należy stosować inne, bardziej łagodne formy;
- Propozycja wystąpienia RPO w sprawie zinstytucjonalizowania pomocy prawnej dla cudzoziemców (realizacji przez Polskę Dyrektywy Rady UE 2005/85/WE z 1 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich);
- Przeprowadzenie analizy efektywności ustawy repatriacyjnej; wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zmiany ustawy;
- Propozycja, aby RPO stawał się instytucją wsparcia i zaufania tych cudzoziemców, których prawa pracownicze są w Polsce łamane, aby RPO proponował rozwiązania na rzecz ograniczenia łamania tych praw;
- Rekomendacje zmian w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego dzieciom ze związków mieszanych, które urodziły się na terenie RP;
- Bardziej ścisła i stała współpraca RPO z organizacjami społecznymi działającymi na rzecz migrantów i instytucjami naukowymi prowadzącymi badania w tym obszarze tak, aby uzyskać większą efektywność działań;
- Propozycja wystąpienia w sprawie wzmocnienia administracji publicznej, w tym stałego wzmocnienia kompetencji urzędników pracujących na rzecz cudzoziemców;
- Potrzeba monitorowania działania administracji publicznej, zdiagnozowania słabych ogniw w administracji działającej na rzecz migrantów;
- Wniosek, aby Komisja Ekspertów ds. Migrantów przy RPO przeanalizowała konsekwencje abolicji w związku z prawami cudzoziemców i przygotowała syntetyczną informację dla cudzoziemców, którzy skorzystali z abolicji o tym, co cudzoziemiec powinien zrobić, by zalegalizować swój pobyt w ciągu dwóch lat.

Wnioski z dyskusji i rekomendacje zostały przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich do informacji i wykorzystania. Zostaną one również uwzględnione w pracy Komisji Ekspertów ds. Migrantów przy RPO.

Marek Ryszard Przystolik  
Sekretarz Komisji Ekspertów ds. Migrantów  
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

## Zakończenie

Wiek XX został ogłoszony przez badaczy wiekiem migracji. Wydaje się, iż obecne stulecie będzie charakteryzować się daleko idącymi zmianami w podejściu do zjawiska migracji. Już obecnie zauważalne są tendencje do ograniczania imigracji w celu ograniczenia problemów wynikających z napływem cudzoziemców oraz dla ochrony dotychczasowej jakości życia. Dotyczy to również praw cudzoziemców, którzy już znajdują się na terenie państw ich przyjmujących. Niestety prawa te w wielu przypadkach są łamane. Dlatego tak bardzo ważne jest tworzenie pozytywnych wzorców dla procedur i instytucji, które będą temu zapobiegały. W polskiej rzeczywistości jest to szczególnie istotne w związku z dokonującym się procesem rozbudowy prawa o cudzoziemcach i jego rosnącą złożonością. Inflacja norm prawnych w tym zakresie, a także ich rotacja (podatność na nowelizację) sprawiają, że cudzoziemiec coraz częściej może wpaść w pułapkę prawną nielegalności pobytu lub zatrudnienia. Zarazem pojawia się wiele problematycznych kwestii, co do zgodności norm prawa krajowego z kształtującym się na płaszczyźnie prawa międzynarodowego standardem traktowania cudzoziemca, także z prawem UE. W tym świetle dbałość o przestrzeganie praw cudzoziemców staje się nieodzowna, urasta wręcz do rangi wyzwania. W polskim systemie prawnym to właśnie Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa najistotniejszą rolę w upominaniu się o prawa cudzoziemców, jak również występuje z inicjatywami w zakresie ich praw i obowiązków, które pozwolą poprawić ich sytuację oraz uzyskać akceptację społeczną dla zwiększenia udziału cudzoziemców w polskim społeczeństwie. W szczególności istotna jest rola Rzecznika na etapie licznych w ostatnich latach prac legislacyjnych, gdyż jego udział pozwala spojrzeć na projektowane regulacje nie tylko z pozycji technokratycznych, ale też z pozycji interesu cudzoziemca. Najlepszym przykładem takiego działania stało się zaangażowanie Rzecznika na etapie prac nad ustawą abolicyjną, co doprowadziło do rozszerzenia kręgu jej beneficjentów, poprzez szersze sformułowanie przesłanek legalizacji pobytu.

Warto zwrócić uwagę na szczególny moment, w którym niniejsza publikacja ukazuje się drukiem. Znajdujemy się w przededniu istotnej zmiany prawnej, jaką ma stanowić wejście w życie zapowiadanej przez rząd nowej ustawy o cudzoziemcach. Nowe rozwiązania będą wymagały analizy z punktu widzenia ich wpływu na sferę praw i wolności cudzoziemców, zidentyfikowania nowych problemów i być może przedsięwzięcia odpowiednich kroków. Dobrze, zatem, że reforma prawa o cudzoziemcach – największa od dekady – przypada na okres intensyfikacji działań Rzecznika w tej materii, wspieranego przez Komisję Ekspertów ds. Migrantów.

W niniejszej publikacji liczne grono autorów starało się wspomóc Rzecznika Praw Obywatelskich w jego działaniach. Efektem są rekomendacje odnoszące się do głównych obszarów, które powinny być w szczególnym zainteresowaniu Rzecznika, a wynikających ze



specyfiki Polski, jako kraju przekształcającego się z państwa typowo emigracyjnego w emigracyjno-imi-gracyjne. Wydaje się, iż w najbliższym czasie, poza kwestiami upominania się o prawa cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce, kluczowe będzie, aby w 2013 r. zająć się prawami pracowniczymi cudzoziemców, tak aby zmniejszyła się skala ich wykorzystywania oraz nielegalnego ich zatrudniania. Bardzo ważne będzie również podsumowanie efektów abolicji oraz podjęcie działań, tak aby zdecydowana większość cudzoziemców, którzy skorzystali z abolicji pozostała legalnie w Polsce także po upływie ważności udzielonego zezwolenia. W orbicie zainteresowania Rzecznika powinny pozostawać też sprawy repatriantów – kwestia niewydolności obecnego systemu, a także statusu repatriantów, co szczególnie mocno akcentowane było podczas przedstawionej dyskusji Komisji Ekspertów. Pozytywne jest też to, że Rzecznik jest jednym z inicjatorów dyskusji na temat detencji małoletnich cudzoziemców i cudzoziemców w ogóle. Jest to przecież temat newralgiczny, bo związany z pozbawieniem wolności. Ta dyskusja powinna wpłynąć na kształt przyszłego prawa i przyczynić się do stosowania mniej restrykcyjnych sposobów egzekucji decyzji powrotowych.

Rola Rzecznika w odniesieniu do spraw imigrantów nie ogranicza się do monitorowania prawa. Niezwykle istotne jest też monitorowanie sposobu wykonywania obowiązującego prawa i funkcjonowania instytucji publicznych oraz pomoc w sprawach indywidualnych. Tekst poświęcony działalności Rzecznika na rzecz ochrony praw cudzoziemców przywołuje liczne przykłady takich działań, by wymienić tylko wizytacje na granicy państwowej i w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Jest to ze wszech miar potrzebne, gdyż tę część aparatu administracyjnego, którą umownie nazwać można „administracją imigracyjną” nękają istotne problemy budżetowo-organizacyjne. Niekiedy te instytucjonalne problemy przeradzają się w niewłaściwy sposób potraktowania cudzoziemca, słabą jakość uzasadnień wydawanych decyzji, lub nadmierne długie oczekiwanie na rozstrzygnięcie. Ten czynnik wydolności organizacyjnej administracji musi być brany pod uwagę przy ocenie przestrzegania praw cudzoziemca, bo nawet najbardziej nasycone gwarancjami praw człowieka prawo nie spełni swojej roli bez skutecznych mechanizmów jego wykonywania. Chyba najbardziej symptomatyczne – jako ilustracja tego zagadnienia – są sytuacje opisane w tekście poświęconym praktyce Fundacji „Ocalenie”.

Oddana w ręce czytelników publikacja unaocznia, jak szerokie spektrum problemów na gruncie praw człowieka wiąże się z polityką imigracyjną państwa i zarazem jak dużą rolę do odegrania ma Rzecznik Praw Obywatelskich.

Paweł Dąbrowski,  
Ośrodek Badań nad Migracjami  
Uniwersytet Warszawski

Maciej Duszczyk  
Instytut Polityki Społecznej  
Ośrodek Badań nad Migracjami  
Uniwersytet Warszawski

## Summary

The increasing number of foreigners coming to Poland to work and live in our country require setting up a coherent system for the protection of their rights. The Human Rights Defender should definitely be an important institution in the system. It stems from both the Constitution of the Republic of Poland and the Acts regulating the position of the Human Rights Defender within the Polish legal system. For example, pursuant to Article 18 of the Act on the Human Rights Defender, HRD's competences include the protection of rights and freedoms of foreigners as long as they are under the jurisdiction of the Republic of Poland. Virtually from the beginning of post-Communist migrations to Poland, the role of the HRD in this area has been significant and constantly increasing. HRD activities can be presented in three dimensions related to: intervention, control and initiative.

**The intervention function** is always tied to a specific case which the HRD addresses either following a request or ex officio in response to notifications of possible infringements of rights or freedoms. One of the most famous cases that received vast media coverage was the case of a Mongolian family who were to be expelled from Poland following a very long period of residence here. The HRD's intervention was one of the factors leading to the legalisation of the family's stay.

As concerns the **control function**, the Defender focuses on the operation of sensitive facilities – guarded centres for foreigners, deportation arrests and centres for foreigners applying for the refugee status.

Recently, the **initiative function** of the Defender has been the most distinctly seen in the efforts for the 2012 abolition for foreigners staying in Poland illegally. It were the HRD activities which led to approval of the Abolition Act. Currently, a need has been identified to undertake legislative action in respect of minor foreigners' detention.

The HRD is supported by the Expert Committee on Migrants composed of representatives of NGOs and scientific organisations involved in migrant issues, as well as employees of the HRD Office. Members of the Committee point to areas which, in their view, raise doubts in terms of observance of foreigners' rights and freedoms. Numerous reflections on this subject, which at the same time diagnose the current state-of-play, are present in discussions during Committee meetings. The most frequently identified problems include: protection of employee rights of foreign employees, unsatisfactory access to free legal assistance, the situation of repatriates, the conditions of detention and detention facilities.

All these topics will be discussed here, the objective of which is, on one hand, to sum up the results of the cooperation of the Human Rights Defender with the Expert Committee so far and, on the other, to try and identify the major problems and challenges Poland will have to face in the future, so that its image as the country mindful of fundamental rights of foreigners is retained. In order to identify these challenges, it is very important to identify the mistakes made by other countries which experienced an increased influx of foreigners in their respective histories. Learning from these experiences will facilitate better preparation for the expected influx of immigrants who will be able to integrate with the Polish society through adequately designed and implemented instruments, thus increasing the competitiveness of the Polish economy and ensuring better quality of life both for themselves and those already living in Poland.

The texts comprised herein point to five major challenges, that will require intensified actions and adequate institutional and social preparation in the coming years. They are:



1. Protection of employee rights of foreigners employed in Poland;
2. Monitoring of observance of the rights of foreigners granted international protection in Poland;
3. Monitoring of the process of acquiring the right of residence in Poland by the foreigners covered by the abolition;
4. Monitoring detention, particularly of children;
5. Ensuring observance of the rights of repatriates and their integration with the society.

The first case is primarily about ensuring compliance with the Polish law when employing foreigners. This pertains not only to legalisation of employment, but also to providing them with adequate working conditions, so that foreigners do not compete with Poles unfairly. Unfortunately, immigrants are in a worse situation than Polish citizens. In case their employment rights are infringed, they can rarely turn to e.g. trade unions or the National Labour Inspectorate for assistance. It seems that following certain adjustments and a promotion campaign, the Office of the Human Rights Defender could become an important entity to which foreigners whose employers failed to respect contracts could turn to.

The second issue concerns an immensely sensitive problem of providing protection to foreigners who had to flee their countries or they would be in danger if they stayed. There should be no situations where state authorities fail to fulfil their obligations in the area of international protection. In such cases, the Human Rights Defender shall continue to intervene with all firmness in cases where the granted rights are violated.

The issue of abolition stems directly from the activities of the Human Rights Defender to-date. Due to the specificity of the process, the success of the abolition cannot be proclaimed at the time of filing applications, but only after foreigners, who trusted Polish institutions disclosing their illegal stay, are granted the right to remain in Poland. Therefore, it is essential to monitor the fate of the immigrants who were covered by the abolition. The first meeting of the Expert Committee devoted to the issue took place in October 2012. The next one will be held in the beginning of 2013.

The fourth challenge pertains to detention of foreigners, i.e. depriving them of their liberty, in justified cases of course, and placing them in special centres. Not questioning the right to do that in general, attention must unconditionally be paid to the circumstances of applying the instrument. In each case it should be the last resort, not the way for officials to make their jobs easier. The Human Rights Defender shall continue efforts for the ban on detention of children to be introduced into Polish law, as was the case in numerous European countries.

The last issue pertains to foreigners, but the ones who have been granted special rights because of their Polish descent. At the same time, the consent to their arrival in Poland does not solve the problem. Many repatriates are disappointed, but not with the conditions they find in Poland, but with the conduct of public institutions or – more broadly – the Polish society. This should and must change. It is the obligation of the State to create adequate conditions for those who feel and are Polish to return to Poland and integrate with the society.

All the above issues will be the principal areas of activities of both the Human Rights Defender and the Expert Committee. We are certain that the conclusions of this publication, addressed primarily to public institutions, and the results of actions by the Human Rights Defender will contribute to working out a model of assistance for foreigners that would prove effective in terms of observance of the rights of immigrants and will be approved and welcomed by public institutions and the public.

# Członkowie Komisji Ekspertów ds. Migrantów



## **Krystyna Iglicka – współprzewodnicząca Komisji**

Profesor nauk ekonomicznych. Rektor Uczelni Łazarskiego, kierownik Katedry Metod Ilościowych w Ekonomii, dyrektor Centrum ds. Migracji i Demografii. Ekspert rządu polskiego ds. polityki migracyjnej. Ekspert Komisji Europejskiej ds. Mobilności pracowników z nowych państw członkowskich po 2004 roku. Przewodnicząca Zespołu ds. Imigracji oraz Migracji Powrotnych i Imigracji przy Rzeczniku Praw Obywatelskich V i VI kadencji. Członek Komitetu ds. Migracji i Polonii oraz Nauk Demograficznych przy Polskiej Akademii Nauk. Była wykładowcą na kilku amerykańskich i europejskich uniwersytetach. Autorka przeszło 70 prac naukowych o tematyce demograficznej i migracjach opublikowanych przez prestiżowych wydawców Polski, Wielkiej Brytanii i USA.



## **Barbara Imiołczyk – współprzewodnicząca Komisji**

Koordinator prac komisji ekspertów i rad społecznych powołanych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich; Komisji ds. Osób Starszych, ds. Osób z Niepełnosprawnością i ds. Migrantów.

Były samorządowiec, posłanka na Sejm w latach 1993–2001, przewodnicząca Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w latach 1999–2001. Współtwórczyni i realizatorka wielu programów i projektów na rzecz administracji publicznej i organizacji społecznych. Ekspertka samorządowa, doradczyni, trenerka z zakresu planowania i zarządzania strategicznego oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.



## **Marek Ryszard Przystolik – sekretarz Komisji**

Absolwent Wydziału Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku, ukończył również Podyplomowe Studia Zagadnień Legislacyjnych na Uniwersytecie Warszawskim. Od 9 lat jest związany z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich.

W latach 2009–2010 członek działającego przy Rzeczniku Praw Obywatelskich Zespołu eksperckiego ds. migracji powrotnych i imigracji. W maju 2011 powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skład Komisji Ekspertów ds. Migrantów, pełni funkcję Sekretarza Komisji.



## **Ulrich Karpen**

Profesor emeritus Ulrich Karpen

Pracę doktorską obronił na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Kolonii (1968 r.), gdzie jako asystent rektora pracował do 1971 r. W 1973 podjął studia na Pennsylvania State University (USA), w latach 1975–1977 był współpracownikiem Zarządu Fundacji Fritza Thyssena; stypendysta Niemieckiej Wspólnoty Naukowej (1978–1979); habilitacja z zakresu prawa administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Kolonii (1981), praca naukowa na uniwersytetach w Kolonii, Berlinie i Fryburgu (do 1983 r.), od 1982 na Uniwersytecie w Hamburgu jako pracownik naukowy w dziedzinie nauka prawa. Dyrektor ośrodka badawczego prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Gościnnie wykładał na uniwersytetach w Sydney, Southampton, Santiago de Chile, Caracas. Przewodniczący Niemieckiego Towarzystwa Prawodawczego i Europejskiego Stowarzyszenia Legislacyjne-

go (1987/1991). Członek kapituły Nagrody naukowej niemieckiego parlamentu za pracę na rzecz parlamentaryzmu.

Badania w dziedzinie prawodawstwa i parlamentaryzmu, prawa konstytucyjnego i administracyjnego, prawa administracyjnego porównawczego.



#### **Malika Abdoulvakhobova**

Urodzona w Kazachstanie, w 1951 r. Inżynier z wykształcenia. Od 1996 r. mieszka w Polsce. W latach 2004–2012, jako Wiceprzes Fundacji „Ocalenie”, aktywnie współpracowała z instytucjami państwowymi i organizacjami pozarządowymi w tematyce uchodźczej i imigranckiej. Była koordynatorem kilku projektów realizowanych w ramach funduszy europejskich.



#### **Maciej Bohosiewicz**

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1995 do 2003 roku prezes Koła Zainteresowania Kulturą Ormian przy Polskim Towarzystwie Ludoznawczym w Warszawie. W latach 2005–2009 Przedstawiciel Mniejszości Ormiańskiej przy Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Od roku 2006 do 2008 Współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu Mniejszości Narodowych i Etnicznych, reprezentujący wszystkie mniejszości narodowe i etniczne przed stroną rządową. Jako Przedstawiciel mniejszości zakłada i prowadzi Kancelarię Ormiańską w Warszawie. Wspiera uchodźców, imigrantów i społeczności mniejszościowe. Założyciel warszawskiego, łódzkiego i gliwickiego Biura Porad Prawnych i Doradztwa Zawodowego dla cudzoziemców i osób wykluczonych społecznie i marginalizowanych na rynku pracy.



#### **Ksawery Burski**

Ukończył kurs języka chińskiego Na Uniwersytecie Pekińskim w 1956 i uzyskał dyplom Instytutu Stosunków Międzynarodowych w Pekinie. Podyplomowe studia po powrocie do kraju ukończył w Szkole Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie (obecnie SGH).

W 1961 r. rozpoczął pracę w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Jako znawca języka chińskiego pracował w ambasadach w Pekinie, Singapurze i Kuala Lumpur (Malezja).

W latach:

- 1989–1991 był doradcą szefa MSZ i wykładał w Instytucie Orientalistycznym UW.
- 1991–1994 radca – minister pełnomocny w Ambasadzie RP w Pekinie.
- 1995–1999 ambasador w Indonezji, akredytowany także w Singapurze (1998–1999).
- 2000–2004 ambasador w Chinach.

Przeszedł na emeryturę w 2005. Prowadzi zajęcia w kilku uczelniach (m.in. w SWPS). Autor książki o kuchni chińskiej.



#### **Irena Dawid-Olczyk**

Kulturoznawca, trenerka, edukatorka seksualna i negocjatorka. Założycielka i p.o. prezeski Fundacji przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu La Strada (1995), koordynatorka Krajowego Centrum interwencyjno-konsultacyjnego dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi 2009–2012. Dyrektor Programowa Pierwszego Międzynarodowego Festiwalu Filmów o Handlu Ludźmi Warszawa 2012. Członek Rady ds. ofiar przestępstw przy Ministrze Sprawiedliwości. Laureatka nagrody RPO im Pawła Włodkowica 2012.





### **Paweł Dąbrowski**

Członek Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, członek Rady do spraw Uchodźców II i III kadencji, adiunkt w Katedrze Administracji i Prawa Administracyjnego Akademii L. Koźmińskiego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji UW, w 2009 r. obronił na tym Wydziale rozprawę doktorską za tytułowaną „Cudzoziemiec niepożądany w Polsce, w świetle polskiego prawa o cudzoziemcach”. Specjalizuje się w tematyce prawa o cudzoziemcach i postępowania administracyjnego.



### **Maciej Duszczyk**

Zastępca Dyrektora Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Kierownik Zespołu Polityk Migracyjnych w Ośrodku Badań nad Migracjami. W latach 1999–2007 pracownik Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, gdzie był zatrudniony m.in. jako zastępca dyrektora Departamentu Analiz i Strategii. W latach 2008–2011 członek Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Członek Zespołu Ekspertów ds. Migracji przy Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Stypendysta Jean Monnet Project, Carl Duisberg Gesellschaft, Komitetu Badań Naukowych. Współpracownik Komisji Europejskiej, Programu Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji. Autor licznych prac naukowych na temat procesów migracyjnych, rynku pracy, konkurencyjności gospodarki oraz kosztów i korzyści z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.



### **Grzegorz Dziemidowicz**

Ukończył studia w zakresie egiptologii w Instytucie Orientalistycznym Uniwersytetu Warszawskiego oraz Podyplomowe Studium Dziennikarstwa UW.

Po ukończeniu studiów, w latach 1966–1968 uczestniczył w misjach archeologicznych w Egipcie i Sudanie. Od 1969 pracował jako dziennikarz w Polskim Radiu. W latach 1986–1988 współpracował z polskim przedsiębiorstwem Dromex w Libii. Na przełomie lat 80. i 90. był redaktorem, a następnie szefem działu zagranicznego w *Wiadomościach* TVP.

Od 1991 pracował w strukturach Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W latach 1991–1994 był rzecznikiem prasowym i wicedyrektorem Gabinetu Ministra. Od 1994 pełnił funkcję Ambasadora RP w Kairze, akredytowanego również w Sudanie. Po powrocie do Polski w 1999 objął stanowisko dyrektora Departamentu Systemu Informacji MSZ. W latach 2000–2001 był ponownie rzecznikiem prasowym Ministerstwa. Od 2001 do 2005 kierował polską placówką dyplomatyczną w Atenach. W latach 2006–2007 był dyrektorem Akademii Dyplomatycznej MSZ.

Wykłada w Collegium Civitas i na Wydziale Nauk Humanistycznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.



### **Justyna Frelak**

Kierownik Programu Migracji i Polityki Rozwojowej ISP, autorka licznych publikacji i raportów wydanych w Polsce i za granicą. Specjalizuje się w problematyce integracji migrantów, dyskryminacji, migracji ekonomicznych, w tym także emigracji Polaków oraz w polityce rozwojowej. Stypendystka OSI Policy Fellowship Programme.



### **Katarzyna Gmaj**

Socjolog, doktor nauk humanistycznych. Obecnie jest adiunktem na Uczelni Łazarskiego i ekspertem w Centrum Stosunków Międzynarodowych. Od 2001 współpracuje z organizacjami pozarządowymi. Jej główne zainteresowania badawcze to: migracje, mniejszości narodowe i etniczne.



### **Aleksandra Grzymała-Kazłowska**

Doktor Aleksandra Grzymała-Kazłowska jest adiunktem w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i członkiem Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Była dwukrotną laureatką stypendium Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej, członkiem bądź współpracownikiem różnych zespołów zajmujących się problematyką migracji, m.in. członkiem Komitetu Badań nad Migracjami PAN oraz rady redakcyjnej „Journal of Immigrant & Refugee Studies”. Opublikowała wiele prac na tematy migracyjne. Zainteresowania naukowe dr Grzymała-Kazłowskiej obejmują studia migracyjne, socjologię etniczności, problematykę tożsamości oraz analizę instytucjonalnych i demograficznych przemian społeczeństw.



### **Maria M. Kenig-Witkowska**

Profesor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Prawa Międzynarodowego, Kierownik Katedry Prawa Europejskiego. Członek International Law Association, Przewodnicząca Rady Programowej fundacji Państwo Obywatelskie. Autorka wielu prac z dziedziny prawa międzynarodowego, międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka i prawa europejskiego.



### **Witold Klaus**

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej. Zdobywca Społecznego Nobla 2008 dla innowatora społecznego, nagrody przyznawanej przez Fundację Ahoka – Innovators for the Public. Autor wielu publikacji z zakresu praw człowieka, praw cudzoziemców, kryminologii i sprawiedliwości naprawczej.

### **Tomasz Knothe**

W 1966 ukończył studia w Moskiewskim Państwowym Instytucie Stosunków Międzynarodowych. W 1971 uzyskał stopień doktora nauk prawnych w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

W latach 1977–1990 pracował w Instytucie Historii PAN, zajmował się historią Ameryki Łacińskiej oraz historią Rosji. Prowadził również zajęcia w Instytucie Iberystyki Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1990 pracował w Kancelarii Sejmu jako wicedyrektor Biura Stosunków Międzyparlamentarnych, a następnie jako kierownik sekretariatu Komisji Spraw Zagranicznych. W latach 1994–1995 był radcą prawnym w Biurze Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych w Warszawie. Od 1995 pracuje w dyplomacji. W 1996 został wicedyrektorem Departamentu Europy Wschodniej MSZ, a dwa lata później zastępcą ambasadora w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Biurze ONZ w Genewie. Po powrocie do



kraju w 2002 objął stanowisko zastępcy dyrektora Departamentu Systemu Narodów Zjednoczonych i Problemów Globalnych MSZ. W 2004 objął kierownictwo polskiej misji dyplomatycznej w Erywanii. Funkcję pełnił do 2009.



#### **Agnieszka Kunicka**

Absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego, ukończyła również podyplomowe studia z zarządzania. Karierę zaczynała w międzynarodowych koncernach, od 7 lat jest związana z Polską Akcją Humanitarną. Od czterech lat pełni funkcję dyrektora Centrum Pomocy Uchodźcom i Repatriantom PAH. Inicjuje i realizuje programy i projekty pomocowe dla cudzoziemców i repatriantów oraz działania skierowane do polskiego społeczeństwa.



#### **Magdalena Lesińska**

Dr Magdalena Lesińska, adiunkt naukowy i Zastępca Dyrektora w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego (OBM UW), doktor nauk społecznych w zakresie politologii (Uniwersytet Wrocławski 2006). Najważniejsze tematy naukowe i badawcze to: polityka migracyjna Polski i UE, obywatelstwo i polityka naturalizacji, diaspora polska, prawa polityczne i partycypacja migrantów, polityka państwa wobec migrantów o niuregulowanym statusie.



#### **Katarzyna Łakoma**

Adwokat, dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w latach 2009–2011 Zastępca Dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w BRPO. W 2007 r. ukończyła aplikację sądową. Absolwentka Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, stypendystka Ministerstwa Edukacji Narodowej (2000/2001), stypendystka Instytutu Praw Człowieka Katolickiego Uniwersytetu w Lyonie, gdzie uzyskała tytuł magistra prawa międzynarodowego i praw człowieka (*Maîtrise en Droit International et Droits de l'Homme*), jak również odbyła studia podyplomowe z zakresu prawa międzynarodowego i praw człowieka (*DESS „Pratiques des Organisations Internationales et Droits de l'Homme”*). Odbyła szereg staży w międzynarodowych organizacjach pozarządowych (p. *Avocats Sans Frontieres, Forum Refugees, German Technical Cooperation*) oraz Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasbourgu. W latach 2004–2009 zatrudniona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w ramach pilotażowego programu jako prawnik w warszawskim Biurze Informacji Rady Europy.



#### **Sławomir Łodziński:**

Profesor, członek Komitetu Badań nad Migracjami Ludności i Polonią przy PAN. Adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie prowadzi dwa seminaria badawcze pt. „Społeczne problemy wielokulturowości (etniczność, mniejszości narodowe, cudzoziemcy, migranci)” oraz „Problemy i wyzwania społeczeństwa nowoczesnego – teorie socjologiczne i wielokulturowość”.

Do jego zainteresowań naukowych wliczają się: ochrona mniejszości narodowych i etnicznych, polityka migracyjna Polski oraz stosunek Polaków do „obcych”.



### **Ksenia Naranovich**

W 2006 roku wspólnie z Michałem Żejmismem założyła Fundację Rozwoju „Oprócz Granic”. Od 2007 roku jest doktorantką Międzywydziałowych Środowiskowych Studiów Doktoranckich przy Wydziale Historycznym z siedzibą w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Naukowo i praktycznie zajmuje się problematyką migracji do Polski obywateli państw członkowskich WNP.



### **Katarzyna Przybysławska**

Doktor nauk prawnych w zakresie prawa międzynarodowego publicznego ze specjalizacją w dziedzinie praw człowieka i prawa uchodźczego. Współzałożycielka i prezes organizacji pozarządowej: Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, redaktor naczelna periodyku: „Przez Pryzmat Praw Człowieka” przy Ośrodku Międzynarodowego Prawa Humanitarnego i Praw Człowieka UJ, stypendystka Refugee Studies Centre – University of Oxford.



### **Irena Rzeplińska**

Dr hab. prof. nadzw. INP PAN i prof. UW. Profesor w Zakładzie Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych PAN. Zastępca Dyrektora INP PAN. Wykładowca kryminologii i praw człowieka w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW. Redaktor naczelny czasopisma „Archiwum Kryminologii” – głównego i najstarszego, polskiego, pisma naukowego w dziedzinie kryminologii. Ekspert Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawach praw uchodźców i migrantów. Prowadzi badania i publikuje na temat przestępczości nieletnich, kontroli tej przestępczości, zagadnień punitaryzacji we współczesnych społeczeństwach, zagadnień przestępczości w debacie politycznej, tzw. karier kryminalnych sprawców przestępstw, przestępczości cudzoziemców.



### **Tomasz Sieniow**

Dr nauk prawnych, absolwent KUL (magister prawa – 1997, doktor nauk prawnych – 2004) oraz Chicago-Kent College of Law (Master of Laws in International and Comparative Law – 2000); adiunkt w Katedrze Prawa Unii Europejskiej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II oraz koordynator Sekcji Uchodźczej Uniwersyteckiej Poradni Prawnej KUL; prezes zarządu fundacji Instytut na rzecz Państwa Prawa. Od 2008 roku jest Sekretarzem Lubelskiej Regionalnej Sieci Wsparcia Imigrantów.



### **Marcin Sośniak**

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie (1998–2003), Studiów Podyplomowych w zakresie Migracji Międzynarodowych przy Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego (2007–2008) i studium „Prawa i wolności człowieka” przy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (2009 r.). Od kwietnia 2004 r. pracownik Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, obecnie zatrudniony jako główny specjalista w Zespole Prawa Administracyjnego i Gospodarczego. Problematyką ochrony praw cudzoziemców zajmuje się od 2006 r.



### **Dariusz Supel**

Starszy radca w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, odpowiedzialny za edukację zewnętrzną. Od lat związany z ruchem organizacji pozarządowych, wiceprzewodniczący Związku Harcerstwa Polskiego, wiceprezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, prezes Rady Nadzorczej Spółdzielni Kooperatywa Pozarządowa, trener organizacji pozarządowych.



### **Maciej Szcząska-Wójcik**

Absolwent WPiA UW, aplikant adwokacki 3-go roku przy ORA w Warszawie. Od 2008 r. pracownik Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w BRPO. Zajmuje się problematyką m.in. przeciwdziałania dyskryminacji (ze względu na rasę, pochodzenie narodowe i etniczne), obywatelstwa, a także prawa do sądu. Wcześniej pracował jako asystent sędziego w SO w Warszawie.



### **Lili Somchiszwili-Zawadzka**

Urodzona w Tbilisi, absolwentka Uniwersytetu im. I. Dżawachiszwili oraz Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1998–2001 pracowała w Polskim Centrum Edukacyjnym jako nauczyciel języka polskiego dla dzieci. Od roku 2008 pracuje w Fundacji „Ocalenie” jako mediator kulturowy. Zajmuje się problemami osób polskiego pochodzenia oraz imigrantów z państw b. ZSRR. Współpracuje z różnymi instytucjami państwowymi zajmującymi się cudzoziemcami.



### **Ton Van Anh**

Urodziła się w Wietnamie. Przyjechała do Polski jako dziecko z rodzicami i bratem. Od czasów licealnych zajmuje się dziennikarstwem, obecnie jest działaczką wolnościową i polską korespondentką Radia Wolna Azja. Jest członkiem zarządu sekcji cudzoziemskiej Stowarzyszenia Wolnego Słowa, organizacji założonej z inicjatywy Jana Nowaka-Jezoriańskiego i Mirosława Chojeckiego, skupiającej głównie ludzi dawnej polskiej opozycji demokratycznej. Komunistyczne władze Wietnamu odmówiły jej wydania paszportu, argumentując to wrogą działalnością wskutek czego Prezydent Bronisław Komorowski w nadzwyczajnym trybie nadał jej polskie obywatelstwo.



### **Maciej Ząbek**

Dr hab. prof. UW, etnolog, specjalizujący się w studiach uchodźczych i migracyjnych a ogólnie rzecz biorąc antropologii politycznej. Prowadzi badania nad integracją uchodźców w Polsce i dyskursem nad uchodźstwem na świecie (Afryka, Bliski Wschód, Kaukaz). Ostatnie publikacje: *Biali i Czarni* (2007), *Uchodźcy w Polsce* (razem z S. Łodzińskim 2008), *Dylematy kaukaskie* (2010).



25 lat  
RPO  
1988–2013



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Seria publikacji Rzecznika Praw Obywatelskich *Monografie* dokumentuje prace naukowców i specjalistów współpracujących z RPO w ramach trzech komisji ekspertów:  
do spraw osób starszych, osób z niepełnosprawnością i migrantów.



