

BEZROBOCIE

→ co robić

Michał Goździk

Problematyka organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy, skierowanych do uchodźców, imigrantów i mniejszości narodowych

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION



Program:

Polsko-Amerykańskiej
Fundacji Wolności

www.pafw.pl

Realizator programu:

Fundacja Inicjatyw
Społeczno-Ekonomicznych

www.fise.org.pl



Michał Goździk

**Problematyka organizacji pozarządowych
świadczących usługi na rynku pracy,
skierowanych do uchodźców, imigrantów
i mniejszości narodowych**

Warszawa 2006



Zagadnienie integracji imigrantów, cudzoziemców i mniejszości narodowych na rynku pracy w Unii Europejskiej	4
Zagadnienia ogólne	4
Modele integracji cudzoziemców w państwach europejskich – zasady	4
Ustawodawstwo Unii Europejskiej	5
Diagnoza problemów związanych z bezrobociem, poszukiwaniem pracy specyficznych dla grup beneficjentów, jakimi są uchodźcy, imigranci i mniejszości narodowe w Polsce	9
Analiza organizacji pozarządowych pomagających cudzoziemcom i migrantom w Polsce	14
Analiza projektów mających na celu integrację na polskim rynku pracy cudzoziemców i mniejszości narodowych	16
Europejski Fundusz Uchodźczy	16
INTI	16
Program EQUAL	17
Rekomendacje dotyczące zmian regulacyjnych, systemowych, które mogłyby sprzyjać lepszemu wykorzystaniu kompetencji organizacji pozarządowych	18



Zagadnienie integracji imigrantów, cudzoziemców i mniejszości narodowych na rynku pracy w Unii Europejskiej

(opracowano na podstawie Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów, Anna Kicinger, IOM)

Zagadnienia ogólne

W dokumentach unijnych integrację rozumiemy jako „dwustronny proces pociągający za sobą dostosowanie się ze strony zarówno imigranta jak i społeczeństwa przyjmującego” (COM [2000 r.] 757, punkt 3.5), lub szczegółowiej jako „dwustronny proces oparty na wzajemnych prawach i odpowiadających im obowiązkach legalnie przebywających cudzoziemców i społeczeństwa przyjmującego, który to proces prowadzi do pełnego współuczestnictwa imigrantów” (COM [2003 r.] 336, punkt 3.1).

Wszystkie środki, którymi posługują się polityki integracyjne możemy podzielić na dwie grupy – środki bezpośrednie, ukierunkowane wyłącznie na integrację cudzoziemców, oraz środki pośrednie – ukierunkowane generalnie na zwalczanie zjawiska wykluczenia społecznego, dla których grupą docelową są grupy szersze niż imigranci, ale też ich obejmujące (Heckmann, Schnapper, 2003:11). Do tej grupy zaliczyć należy środki ukierunkowane na walkę z rasizmem i ksenofobią, środki zwalczające dyskryminację poszczególnych grup na różnym tle, oraz środki ułatwiające integrację na rynku pracy.

Modele integracji cudzoziemców w państwach europejskich – zasady

W Traktacie z Maastricht, powołującym do życia Unię Europejską, państwa członkowskie przyszłej Unii za przedmiot wspólnego zainteresowania uznały politykę imigracyjną oraz politykę wobec obywateli państw trzecich, w tym warunki wjazdu i przemieszczania się oraz pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich, włącznie z łączeniem rodzin i dostępem do rynku pracy (art. K 1 *Traktatu o Unii Europejskiej*).

Na mocy Traktatu Amsterdamskiego (1997 r.), Wspólnocie Europejskiej zostało powierzone tworzenie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Traktat precyzyjnie określił dziedziny kompetencji Wspólnoty, jednocześnie zastrzegając, że w przypadku polityki imigracyjnej oraz warunków pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw Unii, państwa mogą stosować rozwiązania własne, niezależnie od środków przyjętych przez Radę.

Analiza Traktatu wskazuje więc, że pomimo przekazania Wspólnocie kompetencji do prowadzenia wspólnej polityki migracyjnej i azylowej, państwa zachowały daleko idącą niezależność w stosunku do polityki integracyjnej. Modele integracji cudzoziemców w państwach europejskich znacznie różnią się, zarówno pod względem koncepcji integracji przyjętej przez poszczególne państwa, stosowanych środków, ustawodawstwa, jak i rezultatów osiąganych przez zastosowanie określonych strategii integracyjnych. Istnieje kilka podstawowych czynników będących źródłem tych różnic. Należą do nich przede wszystkim:

- różne koncepcje włączenia do uczestnictwa we wspólnotę narodową oraz płynące z tego różnice w pojmowaniu i formach nabycia obywatelstwa (*ius sanguinis, ius soli*);
- odmienna historia przepływów migracyjnych (tradycje imigracji lub emigracji, obecność imigrantów w pierwszym, drugim, trzecim lub dalszych pokoleniach, kolonialna przeszłość, główne kanały napływu cudzoziemców: pracownicy, łączenie rodzin, osoby poszukujące ochrony [tzw. *asylum-seekers*, *repatrianci*, imigranci nielegalni]);
- struktura cudzoziemców (osoby przebywające legalnie/nielegalnie, migranci ekonomiczni/*asylum-seekers*, odmiennosc/zbieżność kulturowa/językowa pomiędzy krajami pochodzenia a pobytu migrantów);
- obecność mniejszości narodowych w danym państwie oraz tradycje stosunków międzyetnicznych lub ich brak;
- stopień redystrybucji dochodu narodowego i istnienie struktur państwa opiekuńczego (tzw. *welfare state*);
- ogólna sytuacja gospodarcza kraju, w tym poziom bezrobocia;
- nastawienie opinii publicznej do imigrantów.

Podczas spotkania Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku, poświęconego sprawom wewnętrznym i wymiarowi sprawiedliwości w przyjętych konkluzjach, określono cztery filary, na których miał się oprzeć rozwój wspólnej polityki migracyjnej i azylowej. Wśród nich znalazła się kwestia niedyskryminacyjnego traktowania obywateli krajów trzecich (ang. *fair treatment of third country nationals*). Stwierdzono, że należy bardziej zdecydowanie

rozвивać polityki integracyjne, zbliżając maksymalnie prawa i obowiązki obywateli krajów trzecich, legalnie przebywający na terytorium państw członkowskich Unii, do praw i obowiązków, którymi cieszą się obywatele tych państw. Szczegółowe odniesienie uczyniono względem tzw. rezydentów (osób posiadających długoterminowe zezwolenie na pobyt), których integrację, a w końcu także dostęp do procedur naturalizacji uznano za niezwykle ważne. Szczególną uwagę zwrócono na natężenie działań zwalczających dyskryminację i rasizm w życiu ekonomicznym, społecznym oraz kulturalnym w ramach programów narodowych tworzonych w tej dziedzinie.¹

Ustawodawstwo Unii Europejskiej

Na podstawie ustaleń przedstawionych powyżej, Komisja Europejska przygotowała w następnych latach szereg propozycji aktów prawnych, które z różnych stron poruszały kwestie integracji imigrantów, uchodźców oraz mniejszości narodowe.

Do najważniejszych przyjętych już aktów prawnych dotyczących integracji imigrantów także na rynku pracy należą:

1. Dyrektywa Rady 2003/109/EC z 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli krajów trzecich będących długoterminowymi rezydentami.²

Podstawą tej dyrektywy jest powszechne wśród państw Unii przekonanie, że zasób praw, które przysługują cudzoziemcowi jest wprost proporcjonalny do długości jego pobytu na terytorium danego państwa. Dyrektywa ta ustala warunki nabycia statusu długoterminowego rezydenta, prawa przysługujące osobom, które taki status nabyły, warunki utraty, bądź wycofania takiego statusu. Określone zostały również szczegółowo warunki, na jakich takim osobom i ich rodzinom przysługuje prawo pobytu w innych państwach Unii. Z punktu widzenia integracji, ważne jest określenie czasu pobytu cudzoziemca na terytorium państwa Unii, po którym można się starać o nadanie statusu stałego rezydenta na zaledwie 5 lat. Stałym rezydentom dyrektywa gwarantuje prawa równe z obywatelami, m.in. w dziedzinach takich jak: dostęp do zatrudnienia i prowadzenia

działalności gospodarczej, do edukacji oraz kształcenia zawodowego, uznanie kwalifikacji, dostęp do opieki społecznej i systemów zabezpieczenia społecznego.

Ciekawe, choć obecnie zapewne nie do zrealizowania, są propozycje Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, idące znacznie dalej, jeśli chodzi o zakres praw, który powinien przysługiwać stałym rezydentom. Zdaniem członków Komitetu, osobom cieszącym się takim statusem należy przyznać obywatelstwo Unii, niezależnie od braku posiadania obywatelstwa jakiegokolwiek kraju członkowskiego³ (European Communities, 2002b:65).

2. Dyrektywa Rady 2003/86/EC z 22 września 2003 r. o prawie do łączenia rodzin.⁴

W dyrektywie tej przyjmuje się stanowisko, że prawo do łączenia rodzin wynika z realizacji fundamentalnego prawa człowieka do życia rodzinnego zagwarantowanego przez m.in. Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 8) oraz Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Jednocześnie, prawo do łączenia rodzin, umożliwiające życie rodzinne, sprzyja integracji cudzoziemców, gdyż pomaga tworzyć społeczno-kulturową stabilność. Bardzo ważnym zapisem dyrektywy, pozbawionym do tej pory odbicia w ustawodawstwie wszystkich państw Unii, jest przyznanie sprowadzonym członkom rodziny cudzoziemca równorzędnego z nim statusu, jeśli chodzi o prawo do pracy oraz do samozatrudnienia, edukacji lub kształcenia zawodowego⁵. Ułatwia to bowiem integrację nowoprzybyłych członków rodziny cudzoziemca, zapobiegając też uzależnieniu od niego. Nie później niż po 5 latach pobytu, osoby przybyłe w ramach łączenia rodzin (małżonek, partner lub pełnoletnie dziecko) są uprawnione do otrzymania prawa pobytu niezależnego od osoby, na której zaproszenie przybyły w ramach łączenia rodzin.

¹ Presidency Conclusions of the Tampere European Council, 15-16 October 1999 (SN200/99), punkty 19-21.

² Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third country nationals who are long-term residents, Dz.U. L 16 z 23.01.2004.

³ Wymagałoby to zmiany Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który w art. 17 określa, że obywatelami Unii są obywatele jej państw członkowskich.

⁴ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, Dz.U. L 251 z 3.10.2003.

⁵ Od tej zasady dyrektywa przewiduje wyjątki. Prawo do pracy członków rodzin może być ograniczone na czas zbadania sytuacji na rynku pracy, który to czas nie może jednak przekroczyć 12 miesięcy. Państwa mogą też ograniczyć dostęp do rynku pracy rodzicom aplikanta i jego dorosłym dzieciom, sprowadzonym z powodu niezdolności do zadbania o siebie z powodu złego stanu zdrowia (art. 14.3).

Zapisy obu dyrektyw tworzą minimum, które powinno być stosowane przez państwa Unii, gdyż nie stoi w sprzeczności ze stosowaniem przez kraje uregulowań bardziej korzystnych, wynikających z ich ustawodawstwa lub umów międzynarodowych przez nie podpisanych.

Do omówionych powyżej przyjętych już aktów prawnych dodać można także propozycje Komisji, które zostały skierowane na drogę legislacyjną, bądź są już w jej trakcie, dotyczące integracji imigrantów. Najważniejszą z nich jest „Propozycja Dyrektywy o warunkach wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich przybywających w celu podjęcia zatrudnienia lub działalności gospodarczej”⁶.

Komisja proponuje w niej utworzenie zharmonizowanych zasad przyznawania zgody na pracę i pobyt, w formie jednego dokumentu. Nie określa jednak w żaden sposób ewentualnych rozmiarów imigracji ekonomicznej, pozostawiając w tym zakresie decydującą rolę państwom, które powinny wziąć pod uwagę sytuację na swoim rynku pracy. W propozycji dominuje pojawiające się już wcześniej przekonanie, że prawa przysługujące cudzoziemcowi są zależne od długości jego pobytu w danym kraju. Stąd obywatelom krajów trzecich po trzech latach pracy w danym kraju unijnym miałyby przysługiwać ułatwienia w odnowieniu pozwolenia na pobyt i pracę, a prawa ich zostałyby zbliżone do praw przysługujących stałym rezydentom.

W wielu państwach Unii podstawową grupą cudzoziemców, do której są kierowane instrumenty integracyjne są tzw. asylum seekers, czyli osoby, które złożyły wnioski o status uchodźcy i oczekują na jego rozpatrzenie. Ze względu na możliwość odwołania od decyzji oraz znaczne przeciążenie procedur azylowych, okres pobytu takich osób w danym państwie może się znacznie przedłużać, a wtedy aktualna staje się kwestia ich integracji. Dlatego warto zwrócić uwagę na pewne odniesienia do takich elementów ułatwiających integrację, jak dostęp do edukacji czy prawo do pracy, zawarte w następujących dyrektywach, dotyczących wyżej omówionych grup cudzoziemców:

1. Dyrektywa Rady 2003/9/EC z 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne standardy przyjęcia osób ubiegających się o azyl.⁷

Zgodnie z zapisami dyrektywy odnośnie prawa do pracy, państwa mogą określić czas, w którym takim osobom to prawo nie będzie przysługiwać, licząc od momentu złożenia wniosku o status uchodźcy. Niemniej jednak, jeśli procedura rozpatrywania wniosku w I instancji przedłuża się nie z winy aplikanta ponad okres roku, przyznane mu zostaje prawo do pracy, które nie jest wycofane w razie decyzji negatywnej i apelacji.

2. Dyrektywa Rady 2001/55/EC z 20 lipca 2001 r. ustalająca minimalne standardy przy udzielaniu ochrony czasowej w razie masowego napływu osób przesiedlonych (ang. displaced persons) oraz środki promujące zrównoważenie wysiłków Państw Członkowskich związanych z przyjęciem takich osób i jego skutkami.⁸

Dyrektywa ta przewiduje, że osobom, którym państwa Unii udzielą czasowej ochrony, przysługuje na czas trwania tej ochrony prawo do pracy oraz samozatrudnienia, jak również kształcenia zawodowego i nabywania praktyki zawodowej, a osoby niepełnoletnie są upoważnione do pobierania edukacji.

Oprócz dokumentów dotyczących wyłącznie cudzoziemców mamy także działania i akty prawne obejmujące swoim zasięgiem szersze grupy ludności. Dlatego wszelkie inicjatywy ukierunkowane na walkę z rasizmem, ksenofobią lub dyskryminacją sprzyjają integracji cudzoziemców, a także mniejszości narodowych. Są tzw. dyrektywy antydyskryminacyjne z 2000 r.:

1. Dyrektywa Rady 2000/43/EC z 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób niezależnie od ich rasy lub pochodzenia etnicznego.⁹

6 COM (2001) 386 final, Proposal for a Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities.

7 Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Dz.U. L 31 z 6.02.2003.

8 Council Directive 2001/55/EC of July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Dz.U. L 212 z 7.09.2001.

9 Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Dz.U. L 180 z 19.07.2000.

Dyrektywa ta ma zastosowanie do wszystkich osób podległych jurysdykcji państw Unii, w tym obywateli krajów trzecich. Zapewnia cudzoziemcom, na równi z mniejszościami narodowymi, niedyskryminację na tle rasy lub pochodzenia etnicznego w szeregu ważnych kwestii życia społecznego, takich jak: dostęp do edukacji, opieki zdrowotnej, opieki społecznej, w dziedzinie prawa do pracy i do równych warunków pracy (art. 3).

2. Dyrektywa Rady 2000/78/EC z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólny schemat w sprawie traktowania w dziedzinie zatrudnienia i zawodu.¹⁰

Dyrektywa ta zakazuje dyskryminacji ze względu na wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w dziedzinie zatrudnienia (dostępu do zatrudnienia, warunków pracy, prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych itp.) oraz w dziedzinie dostępu do zawodu i kształcenia zawodowego.

Obok zwalczania dyskryminacji, ksenofobii i rasizmu, drugą grupę środków, które w sposób pośredni wpływają na kwestie integracji imigrantów, są działania Unii mające na celu zwalczanie wykluczenia społecznego w ramach polityki zatrudnienia oraz polityki społecznej Unii¹¹. Wezwania do zwalczania wszelkich form wykluczenia społecznego, dotyczącego różnych grup społecznych, w tym imigrantów i mniejszości narodowych możemy znaleźć zarówno w Strategii Lizbońskiej, Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz Europejskiej Agendzie Społecznej.

Wartym przytoczenia jest komunikat o imigracji, integracji i zatrudnieniu¹² opracowany przez Komisję Europejską na początku czerwca 2003 r. Komisja zawarła w nim przegląd dotychczasowych działań Unii w tej dziedzinie, uzupełniony o syntezę raportu z przeglądu praktyk integracyjnych państw członkowskich. Zgodnie z jej stanowiskiem, pomimo pewnych ujemnych skutków imigracji odczuwanych przez poszczególne grupy społeczne, generalnie jest ona procesem korzystnym ekonomicznie dla społeczeństw przyjmujących, gdyż wzmaga wzrost gospodarczy oraz pomaga zachować konkurencyjność na światowych rynkach. Szczególna uwaga w tym kontekście poświęcona została możli-

wościom takiego kształtowania polityki migracyjnej państw, by zdolności i wykształcenie imigrantów w jak największym stopniu sprzyjało uzupełnianiu istniejących braków na rynku pracy. Zdaniem Komisji, integracja nie jest bowiem tylko kwestią włączenia lub wykluczenia społecznego, a co za tym idzie problemów społecznych mogących wynikać z takiego stanu rzeczy. Jest to także kwestia zasadnicza dla efektywności ekonomicznej imigrantów oraz zysków z procesu imigracji zarówno dla imigrantów, jak i dla społeczeństwa przyjmującego.

Głównym wyzwaniem podjętym w komunikacie jest potrzeba podejścia całościowego (holistycznego) do problemu integracji imigrantów. Takie podejście objęłoby nie tylko ekonomiczne i społeczne aspekty integracji, ale także kwestie związane ze zróżnicowaniem kulturowym oraz religijnym, jak również kwestie obywatelstwa, uczestnictwa w życiu publicznym i praw politycznych. Kluczowym elementem wyżej wymienionego podejścia do polityki integracyjnej jest integracja na rynku pracy, czyli zwalczanie dyskryminacji w miejscu pracy, uznanie kwalifikacji imigrantów, zredukowanie różnicy w poziomie bezrobocia między obywatelami a imigrantami. A także stworzenia odpowiedniego środowiska kulturalnego oraz społecznego poprzez zachęty do uczestnictwa imigrantów w życiu społecznym i publicznym, właściwe przedstawienie społeczeństwu przyjmującemu pozytywnej roli imigrantów w wymiarze społecznym i gospodarczym.

W komunikacie Komisja zwróciła po raz kolejny uwagę na promowaną przez siebie koncepcję tzw. *civic citizenship*, czyli stanu, w którym imigranci nabywają stopniowo pewne prawa i odpowiadające im obowiązki, które z czasem sytuują ich na pozycji równej obywatelom, bez konieczności naturalizacji. Posiadanie *civic citizenship* mogłoby być pierwszym krokiem w drodze do nabycia pełnego obywatelstwa (ang. *nationality*). Częścią koncepcji *civic citizenship* jest postulat przyznania imigrantom po określonym czasie pobytu praw wyborczych w wyborach lokalnych. Już obecnie ta praktyka jest stosowana w niektórych państwach Unii (Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia i Szwecja).

Komisja Europejska w swoim komunikacie zwraca także uwagę na pewne grupy cudzoziemców posiadające szczególne potrzeby, konieczne do uwzględnienia w trakcie opracowania polityk integracyjnych. Należą do nich uchodźcy i osoby objęte innymi formami ochrony międzynarodowej, które przyjeżdżają nie-dobrowolnie, często nie posiadają żadnych punktów oparcia w kraju, do którego przybyli. Kluczową kwestią jest umożliwienie im dalszego samodzielnego życia. Ko-

¹⁰ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Dz.U. L 303 z 2.12.2000.

¹¹ Odpowiednio: art. 125-130 i 136-145 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

¹² COM (2003) 336 final, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment.

lejną grupą są kobiety migrantki, narażone na podwójną dyskryminację z powodu swego pochodzenia oraz płci. Wreszcie na szczególną uwagę zasługują dzieci i wnuki imigrantów – a więc imigranci w drugim i trzecim pokoleniu, doświadczający często poczucia braku tożsamości, a także mający wciąż trudności z integracją na rynku pracy.

W listopadzie 2004 r. Rada Europejska na szczycie w Brukseli (4 - 5 listopada 2004 r.) przyjęła tzw. „program haski”, czyli nowy program rozwoju i umacniania Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, który ma być podstawą rozwoju współpracy na najbliższe 5 lat. Umieszczenie jako odrębnego punktu kwestii integracji imigrantów każe przypuszczać, że w najbliższych latach kwestia ta będzie zarówno polem współpracy, jak i nabierze jeszcze większej wagi politycznej. Podkreślając fakt, że udana integracja ma duże znaczenie dla stabilności i spójności wewnętrznej społeczeństw, Rada uznała za zasadnicze całościowe podejście do tej kwestii obejmujące władze na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym.

W dniu 14 listopada 2004 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła dokument pt. „Wspólne podstawowe zasady polityki integracji imigrantów”. Stanowią one pierwsze wyraźne określenie kierunku prowadzenia w tym zakresie działań Unii Europejskiej. Są podstawą kompleksowych ram dotyczących integracji imigrantów i cudzoziemców, z uwzględnieniem prawnego, politycznego, gospodarczego, społecznego oraz kulturowego zróżnicowania Państw Członkowskich.



Diagnoza problemów związanych z bezrobociem, poszukiwaniem pracy specyficznych dla grup beneficjentów, jakimi są uchodźcy, imigranci i mniejszości narodowe w Polsce

Nowe wyzwania dla polskiego prawodawstwa oraz rozwiązanie problemu integracji imigrantów i cudzoziemców pojawiły się w związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz koniecznością dostosowania naszego prawa do wymogów wspólnotowych. Wskutek przeniesienia problematyki wizowej, azylowej i imigracyjnej z trzeciego do pierwszego filaru Unii, koniecznością było opracowanie na poziomie Wspólnot takich aktów prawnych w tym zakresie, które mają charakter prawnie wiążący. Miało to na celu stworzenie jednolitych instrumentów dotyczących postępowań państw członkowskich wobec osób przybywających z krajów trzecich. Do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego przeważały akty prawne dotyczące kwestii migracyjnych, które nie miały wiążącego charakteru, w związku z czym państwa członkowskie nie były zobligowane do wprowadzenia przyjętych w nich rozwiązań do własnych porządków prawnych. Aktualnie tematyka migracyjna jest przedmiotem rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji, z czego wynika obowiązek państw członkowskich wdrożenia proponowanych w nich regulacji.

Szczególne zadania stoją przed Polską również z tego powodu, że nasze granice, zwłaszcza wschodnie, stały się granicami Unii Europejskiej, co doprowadziło do nasilenia się zjawisk migracyjnych. Spowodowało to zwiększenie liczby osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, gdyż zgodnie z przepisami Konwencji Dublińskiej z dnia 15 czerwca 1990 r. Polska stała się krajem odpowiedzialnym także za rozpatrywanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy, złożonych w innych państwach członkowskich przez cudzoziemców, którzy wjadą na terytorium Unii Europejskiej przez Terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W Polsce z roku na rok przybywa imigrantów i coraz większego znaczenia nabiera problem ich integracja ze społeczeństwem polskim. Aktualne przepisy prawne dotyczące cudzoziemców w Polsce różnicują działania oraz obowiązki państwa w zależności od statusu prawnego cudzoziemca. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi ten status na terenie Polski są dwie ustawy. W Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach problematyka ich zatrudnienia jest poruszona w kontekście wiz (jeżeli celem wyjazdu i pobytu w naszym kraju jest zatrudnienie lub wykonywanie pracy zarobkowej), jak również reguluje tryb postępowania oraz or-

gany właściwe w w/w sprawach. Drugim zasadniczym rozwiązaniem prawnym jest ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Określone są w niej zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Polski oraz organy właściwe w tych sprawach. Szczegółowe formy oraz zasady zatrudnienia cudzoziemców są określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Jak zostało podkreślone powyżej, dostęp do rynku pracy dla cudzoziemców jest szczególnie chroniony we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej, w tym także w Polsce. Poniżej zostaną przedstawione i zanalizowane przepisy oraz zasady zatrudniania cudzoziemców w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem przysługujących im praw. Ze względu na to, iż największe zagrożenie bezrobociem i wykluczeniem społecznym występuje wśród cudzoziemców starających o status uchodźcy, uznanych uchodźców oraz posiadających zgodę na pobyt tolerowany, niniejsza analiza będzie poświęcona przysługującym im prawom i przywilejom.

Podstawowym warunkiem legalnego zatrudnienia w Polsce jest uzyskanie zezwolenia na pracę. Obowiązek ten dotyczy cudzoziemców niebędących obywatelami UE, którzy zamierzają wykonywać pracę na terytorium Polski. Przez wykonywanie pracy należy rozumieć zatrudnienie, wykonywanie innej pracy zarobkowej, pełnienie funkcji w zarządach osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą na terytorium Polski.

Zezwolenie na pracę jest wymagane, jeżeli cudzoziemiec wykonuje:

- pracę na rzecz podmiotu mającego siedzibę w Polsce,
- pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium Polski w celu realizacji usługi eksportowej,
- pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany przez niego do podmiotu mającego siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres przekraczający 30 dni w roku.

Inaczej niż w innych krajach (np. w Słowacji) o wydanie przyrzeczenia i zezwolenia na pracę może ubiegać

się tylko pracodawca, który zamierza zatrudnić cudzoziemca. Pracodawca może być reprezentowany przez pełnomocnika lub inną upoważnioną przez pracodawcę osobę. Wniosku nie może złożyć sam cudzoziemiec, któremu ma być wydane zezwolenie na pracę lub osoba upoważniona przez cudzoziemca.

Zezwolenie na pracę musi uzyskać cudzoziemiec, który nie przebywa na terytorium Polski lub przebywa w Polsce na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, wydanego w innym celu niż wykonywanie pracy.

W ostatnich latach obserwujemy stały wzrost liczby wydawanych indywidualnych zgód na pracę. W 1997 roku 11 337 osób uzyskało zezwolenie na pracę, a w 2001 roku już 19 793 cudzoziemców pracowało legalnie w Polsce. Oprócz osób legalnie zatrudnionych jest ogromna grupa cudzoziemców pracująca nielegalnie, których liczbę szacuje się na 100 – 150 tys. osób (Stanisława Golimowska, *Popyt na pracę cudzoziemców*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych). W związku ze skalą nielegalnej migracji, polska polityka migracyjna i zatrudnienia powinna być skierowana na legalizację zatrudnienia cudzoziemców, bez radykalnego zmniejszenia opłacalności tego zatrudnienia dla pracodawców.

Zezwolenie na pracę nie jest wymagane od cudzoziemca, który posiada status uchodźcy, zgodę na pobyt tolerowany, zezwolenie na osiedlenie się, zgodę na pobyt rezydenta długoterminowego WE, korzysta z ochrony czasowej lub jest małżonkiem obywatela Polskiego i przebywa w Polsce na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

Specyficzną grupą cudzoziemców przybywających do Polski są cudzoziemcy starający się o status uchodźcy. W odróżnieniu od wyżej wymienionej grupy migrantów ekonomicznych są to osoby, które napływają masowo uciekając przed zagrożeniami i znajdując schronienie na terytorium Polski. Chociaż z założenia przebywają one ściśle określony okres (rok lub maksymalnie 2 lata), praktyka wskazuje, że często pozostają znacznie dłużej, na różne sposoby przedłużając legalnie lub nielegalnie swój pobyt. Dlatego większość instrumentów integracyjnych przewidzianych w polskim ustawodawstwie powinna być kierowana do osób, które złożyły wniosek o status uchodźcy i oczekują na jego rozpatrzenie. Ze względu na możliwość odwołania od decyzji oraz znaczne przeciążenie procedur azylowych, okres pobytu takich osób w danym państwie może się znacznie przedłużać, a wtedy aktualna staje się kwestia ich integracji i dalsze funkcjonowanie w społeczeństwie. Dla-

tego warto zwrócić uwagę na pewne odniesienia do takich elementów ułatwiających integrację, jak dostęp do edukacji czy prawo do pracy, które są bardzo ograniczone. Wszyscy cudzoziemcy starający się o status uchodźcy mają prawo ubiegać się o pomoc państwa poprzez zagwarantowanie im podstawowych świadczeń socjalnych, w tym związanych z ich utrzymaniem, przez cały czas trwania postępowania. Cudzoziemcowi można, gdy jest to uzasadnione jego sytuacją materialną, zapewnić zakwaterowanie, wyżywienie, opiekę medyczną, pomoc rzeczową, pieniężną stałą lub jednorazową, a także pomoc związaną z dobrowolnym wyjazdem z terytorium Polski. Zdecydowana większość świadczeń socjalnych jest udzielana w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Aktualnie istnieje 17 ośrodków, w których przebywa 3153 osób (dane z 26 maja 2005 roku). W trakcie procedury o nadanie statusu uchodźcy cudzoziemcy nie mają prawa legalnie szukać zatrudnienia. Dopiero, gdy proces nadawania statusu uchodźcy przedłuża się nie z winy cudzoziemców, mają oni prawo do ubiegania się o zezwolenie na pracę, na zasadach obowiązujących każdego cudzoziemca. Wszystkie ośrodki dla uchodźców są bezpośrednio podległe Urzędowi do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców i w aktualnym stanie prawnym nie ma możliwości na ich przekazanie organizacjom pozarządowym. Istnieje potrzeba zwiększenia specjalistycznych programów oraz projektów prowadzonych przez organizacje pozarządowe, przygotowujących osoby starające się o status uchodźców do integracji społecznej po zakończeniu procedury.

Zgodnie z danymi Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców w 2004 r. złożono 3632 wniosków o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. W związku z tym, że wniosek o nadanie statusu uchodźcy obejmuje także małoletnie dzieci towarzyszące cudzoziemcowi i małżonka za jego zgodą wyrażoną na piśmie, liczba osób wyniosła 8079. Dla porównania w 2003 roku była to liczba 3390 wniosków i 6906 osób. W ubiegłym roku nastąpił więc wzrost liczby złożonych wniosków o 7% oraz liczby osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy o 17%. Tak więc miniony rok był kolejnym, w którym zanotowano znaczący wzrost liczby osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce (2000 r. – 4662, 2001 r. – 4531, 2002 r. – 5170, 2003 r. – 6906). W minionym roku Prezes Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców nadał status uchodźcy 305 osobom i jest to największa liczba decyzji od 1994 r.

Cudzoziemiec, który został uznany za uchodźcę, nabywa szereg praw. Najważniejsze z nich to:

- **prawo pobytu w Polsce** – uchodźca nie może być wydalony z Polski, poza wyjątkowymi okolicznościami, o których mowa w art. 32 i 33 Konwencji Genewskiej. Cudzoziemcowi, który uzyskał status uchodźcy wydaje się kartę pobytu;
- **możliwość podróżowania za granicę** – uchodźca otrzymuje dokument podróży, nazywany paszportem genewskim;
- **prawo do pracy** – uchodźca może pracować na takich samych zasadach, jak obywatel polski, to znaczy, że nie potrzebuje specjalnego zezwolenia na pracę;
- **prawo do prowadzenia działalności gospodarczej** na takich samych zasadach, jak obywatel polski;
- **prawo do świadczeń pomocy społecznej**, otrzymywania zasiłków: rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego;
- **prawo do nauki** w szkołach podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (licea, technika), oraz w szkołach wyższych;
- **prawo do ubezpieczenia zdrowotnego** – uchodźca może ubezpieczyć się dobrowolnie w Narodowym Funduszu Zdrowia lub podlega obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, wynikającego z umowy o pracę;
- **możliwość ubiegania się o obywatelstwo polskie** na korzystniejszych warunkach, niż inni cudzoziemcy.

W chwili obecnej przewidziane działania integracyjne w Polsce, w ramach specjalnych indywidualnych programów integracji są kierowane tylko do osób posiadających status uchodźcy. Rozdział V ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. w całości jest poświęcony społecznej integracji uchodźców. Wyszczególniona została specjalna forma pomocy społecznej polegająca na pomocy osobom i rodzinom posiadającym status uchodźcy mającym trudności w integracji. Obejmuje ona świadczenia pieniężne na utrzymanie oraz pokrycie kosztów nauki języka polskiego, opłacenie za uchodźcę składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz specjalistyczne poradnictwo. Uchodźca powinien zadeklarować swoją chęć zamieszkania na danym obszarze oraz gotowość do podjęcia realizacji programu integracyjnego, który jest opracowywany z uwzględnieniem sytuacji życiowej. Program ten jest uzgadniany pomiędzy pracownikiem Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) a samym uchodźcą, może trwać nie dłużej niż rok kalendarzowy. Program zobowiązuje PCPR do udzielenia uchodźcy informacji od-

nośnie zaplanowanej pomocy, warunków jej odmowy lub wstrzymania, do wspierania uchodźcy w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, do pomocy w znalezieniu mieszkania, do prowadzenia z uchodźcą pracy socjalnej oraz działań wynikających z sytuacji życiowej uchodźcy. Natomiast uchodźca jest zobowiązany do zameldowania w miejscu zamieszkania, zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy i aktywnego poszukiwania pracy, do uczęszczania na kursy języka polskiego, do współpracy oraz kontaktu, przynajmniej dwa razy w miesiącu, z pracownikiem PCPR. W 2003 roku indywidualnymi programami integracji objęto w Polsce 415 uchodźców, a w pierwszej połowie 2004 roku 298 osób. Program ten jest w całości realizowany przez powiat we współpracy z wojewodą, który przekazuje środki na jego realizację.

Przy współpracy wojewody z odpowiednimi gminami, uchodźca może także dostać pomoc w uzyskaniu możliwości zamieszkania w miejscu przez siebie wybranym.

W aktualnym stanie prawnym nie ma możliwości na realizację programów integracyjnych przez organizację pozarządowe. Równocześnie można zauważyć brak działań w ramach przeprowadzanej integracji skierowanych na pomoc w znalezieniu pracy i na zaznajomienie się z sytuacją panującą na rynku pracy w Polsce.

Ustawa z dnia 13. 06. 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje możliwość udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W razie uznania, że cudzoziemiec nie spełnia kryteriów uznania za uchodźcę, z urzędu rozstrzyga się o potrzebie udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany. W 2004 roku Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odmówił nadania statusu uchodźcy oraz udzielił zgody na pobyt tolerowany 832 osobom. Od początku 2005 roku do dnia 26 maja 519 osobom udzielono zgody na pobyt tolerowany w Polsce.

Cudzoziemiec posiadający zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- **może wykonywać pracę bez zezwolenia na pracę;**
- **ma prawo do świadczeń pomocy społecznej** – jest uprawniony do otrzymania zasiłków rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego oraz renty socjalnej;
- **ma prawo do nauki** w szkołach podstawowych, gimnazjalnych i ponad gimnazjalnych (licea, technika);

- ma prawo do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych prawach jak obywatele polscy;
- ma prawo do ubezpieczenia zdrowotnego – cudzoziemiec ubezpiecza się dobrowolnie w Narodowym Funduszu Zdrowia lub podlega obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (obowiązek wynika z umowy o pracę).

W odróżnieniu od uznanych uchodźców ta grupa cudzoziemców nie ma prawa do programów integracyjnych. Cudzoziemcy posiadający status tolerowany stanowią obecnie największą grupę osób przebywającą legalnie w Polsce. Jednocześnie nie mają zagwarantowanej odpowiedniej osłony socjalnej i podstawowych warunków do życia, jak tanich mieszkań i pracy. Aktualnie nie ma programów realizowanych przez instytucje rządowe i samorządowe skierowanych do cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt tolerowany, mających na celu ich adaptację społeczną i zawodową ze społeczeństwem Polskim.

W obecnym systemie prawnym cudzoziemcy posiadający status uchodźcy lub pobyt tolerowany mają prawo do zarejestrowania się w charakterze bezrobotnego. Uzyskanie statusu bezrobotnego uprawnia do uzyskania zasiłków i innych świadczeń z tytułu bezrobocia, w tym prawo do korzystania z bezpłatnej opieki zdrowotnej.

Oprócz wyżej wymienionych grup, ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ma zastosowanie do cudzoziemców poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium RP, którzy posiadają zezwolenie na osiedlenie się lub na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, lub korzystają z ochrony czasowej. Cudzoziemcy ci posiadają dostęp do rynku pracy. Oznacza to, że nie są objęci obowiązkiem posiadania zezwolenia na pracę. Takie same prawo przysługuje członkom rodziny wyżej wymienionych cudzoziemców, nawet jeżeli posiadają inny status pobytowy.

Cudzoziemcy, którzy posiadają status uchodźcy, zezwolenie na osiedlenie się, zgodę na pobyt tolerowany lub korzystają z ochrony czasowej mogą uzyskać także status osoby poszukującej pracy i na mocy ustawy o promocji zatrudnienia oraz instytucjach rynku pracy mogą korzystać z form przeciwdziałania bezrobociu w niej przewidzianych (szkolenia, pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe). Ustawa przewiduje również aktywne formy wsparcia finansowego dla bezrobotnych, w tym cudzoziemców, którzy mają uprawnienia do zasiłku

(dodatek aktywizacyjny, dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy, zwrot kosztów przejazdów i zakwaterowania). Przepisy równocześnie zakazują jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne czy narodowościowe.

W rzeczywistości powyżej wymienione instrumenty są w minimalnym stopniu wykorzystywane przez cudzoziemców poszukujących zatrudnienia. Aktualnie ustawodawca nie przewidział żadnych specjalnych przepisów ani programów ułatwiających cudzoziemcom znalezienie pracy, zwłaszcza uchodźcom i osobom posiadającym zgodę na pobyt tolerowany. Wspomniana wyżej ustawa ma tylko na celu stymulowanie służb zatrudnienia w kierunku tworzenia programów dostosowanych do potrzeb lokalnych rynków pracy oraz osób będących w szczególnej sytuacji. Do tych osób zalicza się:

- bezrobotnych do 25 roku życia,
- bezrobotnych długotrwale,
- bezrobotnych powyżej 50 roku życia,
- bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych,
- bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia,
- bezrobotnych niepełnosprawnych.

Niezbędnym wydaje się więc wprowadzenie odpowiednich programów dla uchodźców oraz osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany, pomagających im w odnalezieniu się i integracji na polskim rynku pracy. Instrumenty przeciwdziałające bezrobociu oraz mające za zadanie promocje zatrudnienia określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie przewidują specyfiki i problemów wyżej wymienionych grup cudzoziemców. Są to nieznanomość lub słaba znajomość języka, brak kwalifikacji zawodowych odpowiadających wymogom rynku pracy, nieposiadanie dokumentów potwierdzających wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe, nieznanomość sytuacji na polskim rynku pracy i wymagań pracodawców. Istotną jest także odmiennosc kulturowa i wynikające z niej problemy z adaptacją zawodową i społeczną, a także problemy indywidualne, wynikające z przeżytych doświadczeń oraz stanu zdrowia.

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, większość zadań związanych z zatrudnieniem cudzoziemców jest wykonywana przez instytucje państwowe (województwie) oraz samorządy lokalne (samorząd województwa oraz powiatu). Organizacje pozarządowe mają możliwość realizować ustawowe zadania przeciwdziałania bezrobociu w formie agencji

zatrudnienia, instytucji szkoleniowych, instytucji dialogu społecznego, instytucji partnerstwa lokalnego. Publiczne służby zatrudnienia mogą także zlecać organizacjom pozarządowym niektóre zadania określone w ustawie.

Polskie ustawodawstwo szczegółowo określa prawa oraz wolności przysługujące mniejszościom narodowym. Wśród podstawowych aktów prawnych najważniejsze są:

- **Konstytucja RP**, w tym w szczególności art.35, gwarantujący obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania oraz rozwoju własnego języka i kultury, zachowania obyczajów i tradycji.
- **Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym**, która reguluje sprawy związane z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych oraz etnicznych, a także sposób realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne oraz określa zadania i kompetencje organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Akt ten utworzył Komisję Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, będącą organem opiniotwórczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów. W 2002 r. został powołany Zespół do Spraw Mniejszości Narodowych, który zajmuje się opracowaniem działań rządu, mających stwarzać odpowiednie warunki dla mniejszości narodowych, a także koordynacją działań organów administracji rządowej, oraz oceną i propozycją rozwiązań zmierzających do zapewnienia praw i zaspokojenia potrzeb mniejszości.

Polska przyjęła również szereg aktów prawa międzynarodowego, regulującego prawa mniejszości narodowych. Są to między innymi: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej z 7 marca 1966 r., Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. W Europie najważniejszym dokumentem regulującym prawa mniejszości narodowych jest Konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych. Polska podpisała ten dokument w 1955 r., a ratyfikowała go 10 listopada 2000 r. Nasz kraj stał się stroną Konwencji 1 kwietnia 2001 r.

Wszystkie wyżej wymienione akty zapewniają członkom mniejszości narodowym oraz etnicznym takie same prawa i wolności, jakie posiadają obywatele Polski narodowości polskiej. Obejmuje to także prawa do za-

trudnienia oraz korzystanie ze wszystkich instrumentów przewidzianych w przeciwdziałaniu bezrobociu określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Powyższe przepisy ustawy równocześnie zakazują jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne czy narodowościowe.

W odniesieniu do sytuacji omawianych grup, realizowane obecnie formy przeciwdziałaniu bezrobociu są niewystarczające i często nie uwzględniają ich specyfiki. Przykładem jest środowisko romskie w Polsce, które można uznać za szczególnie zagrożone długotrwałym bezrobociem. Jego głównymi przyczynami są obok słabego wykształcenia (często analfabetyzmu oraz niedostatecznej znajomości języka polskiego), brak kwalifikacji, bierność w poszukiwaniu pracy oraz niechęć pracodawców do zatrudniania Romów.



Analiza organizacji pozarządowych pomagających cudzoziemcom i migrantom w Polsce

Aktualnie w Polsce działa szereg organizacji pozarządowych pomagających osobom starającym się o status uchodźcy, jak i bezpośrednio uznanym uchodźcom. Pomoc ta jest udzielana od momentu przekroczenia polskiej granicy. Obejmuje ona działania uzupełniające i kontrolujące czynności organów państwa, wynikające z podpisanych przez Polskę umów międzynarodowych, a także ustawodawstwa unijnego oraz obowiązujących w jej następstwie regulacji krajowych. Główna działalność organizacji pozarządowych skupia się na udzielaniu porad prawnych oraz wspieraniu uchodźców i osób starających się o status uchodźcy w poszczególnych fazach postępowania prawnego.

Kolejnym istotnym aspektem działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe jest monitoring działania organów państwa pod kątem stosowanych w nich procedur i przestrzegania standardów praw człowieka. Sprzyja to wypracowywaniu właściwych norm postępowania prawnego i sprawia, że organizacje pozarządowe

mogą następnie skutecznie współpracować przy stanowieniu nowego prawa.

Organizacje pozarządowe na bieżąco informują społeczność przyjmującą o sytuacji uchodźców oraz osób starających się o status uchodźcy, przygotowując ją na współżycie z ludźmi o odmiennej kulturze i doświadczeniach.

Bardzo istotnym elementem działalności organizacji pozarządowych jest pomoc psychologiczna dla uchodźców, którzy są bardzo specyficzną grupą mającą traumatyczne przeżycia.

Wielkim problemem osób o statusie uchodźcy jest integracja w społeczeństwie przyjmującym, poprzez samodzielne znalezienie sobie pracy, mieszkania, często przy słabej lub niemal żadnej znajomości języka polskiego. Przy ciągłym braku środków finansowych na skuteczną politykę socialną, w Polsce otwiera się olbrzymie

Organizacje pozarządowe w Polsce (opracowane na podstawie danych z UNHCR)

Organizacja pozarządowa	Forma działania i pomocy
Centrum Pomocy Migrantom i Uchodźcom Caritas (Białystok, Lublin, Warszawa, Zgorzelec, Legnica)	Pomoc socjalna, wsparcie psychologiczne, pomoc materialna, szczególnie dla matek z małymi dziećmi, pomoc rzeczowa.
Helsińska Fundacja Praw Człowieka	Porady prawne, edukacja prawna, monitoring.
Klinika Prawna KUL	Porady prawne.
Klinika Prawna UW	Porady prawne.
Polska Akcja Humanitarna Centrum Pomocy Uchodźcom	Pomoc socjalna, podstawowe porady prawne, porady w ramach klubu pracy, świetlica dla dzieci, kolonie letnie, pomoc rzeczowa. Edukacja na temat praw człowieka. Dom Uchodźcy. Pomoc poza granicami Polski (Czeczenia, Afganistan, Irak).
Polska Misja Medyczna	Monitoring opieki medycznej w wybranych ośrodkach dla uchodźców. Badania przesiewowe. Pomoc poza granicami Polski (Afganistan, Irak).
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej	Edukacja prawna, porady prawne, monitoring.
Ośrodek Praw Człowieka Uniwersytetu Jagiellońskiego	Porady prawne.
Stowarzyszenie „Jeden Świat”	Edukacja na temat praw człowieka i tolerancji, programy edukacyjne i kulturalne.
Stowarzyszenie Praw Człowieka im. Haliny Nieć	Porady prawne, szczególnie dla osób zatrzymanych w aresztach deportacyjnych, edukacja prawna.
Fundacja „Ocalenie”	Porady prawne, nauka języka polskiego, pomoc psychologiczna.
Stowarzyszenie na Rzecz Integracji i Ochrony Cudzoziemców „Proxenia”	Porady prawne, badania.

pole dla działań organizacji pozarządowych. Uchodźcy, osoby starające się o status uchodźcy oraz cudzoziemcy posiadający zgodę na pobyt tolerowany potrzebują wsparcia w poszukiwaniu i finansowaniu mieszkań, poszukiwaniu pracy oraz lekcji języka polskiego.

Obecnie tylko Polska Akcja Humanitarna świadczy specjalistyczną pomoc dla cudzoziemców przy poszukiwaniu pracy, w ramach utworzonego na początku 2002 roku „Klubu dla Uchodźców”. Prowadzone są tam indywidualne konsultacje, których celem jest ukierunkowanie uchodźców na poszukiwanie pracy na otwartym rynku w Warszawie i okolicach, poznanie ich problemów oraz barier, jakie napotykają usiłując się zatrudnić.



Analiza projektów mających na celu integrację na polskim rynku pracy cudzoziemców i mniejszości narodowych

Wejście Polski do Unii Europejskiej umożliwiło organizacjom pozarządowym, a także administracji rządowej pozyskanie dodatkowych środków finansowych z funduszy unijnych, wspierających integrację cudzoziemców i mniejszości narodowych. Poniżej zostaną omówione i przedstawione poszczególne fundusze, a także przykładowe projekty realizowane w ich ramach. Należą do nich:

Europejski Fundusz Uchodźczy

Działalność Europejskiego Funduszu Uchodźczego, utworzonego na mocy decyzji Rady UE w 2000 r. na 5 lat¹³, koncentruje się na wspieraniu państw członkowskich UE w działaniu na rzecz integracji uchodźców, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak zabezpieczenie mieszkania, środków utrzymania i opieki zdrowotnej. W Polsce w 2004 r. po raz pierwszy zostały przyznane środki z Europejskiego Funduszu Uchodźczego. Środki z tego programu przyznano Urzędowi do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na program – *Poprawa warunków zakwaterowania oraz wsparcie socjalne osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i uznanych uchodźców*, a także Fundacji „Studencki Ośrodek Pomocy Prawnej przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego” – *Klinika Prawa UW, Stowarzyszeniu „Polska Misja Medyczna”, Caritas Polska, Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji i Województwie Mazowieckiemu.*

Dzięki pieniądзом Europejskiego Funduszu Uchodźczego, Wojewoda Mazowiecki we współpracy z Warszawskim Centrum Pomocy Rodzinie, które prowadzi ponad 90% programów integracyjnych dla uchodźców w województwie, z Centrum Informacyjnym dla Uchodźców Caritas Archidiecezji Warszawskiej oraz Centrum Pomocy Uchodźcom Polskiej Akcji Humanitarnej, rozpoczął w 2004 r. duży program na rzecz integracji uchodźców – *Wspieranie integracji uchodźców oraz wykonywanie usług społecznych na rzecz osób posiadających status uchodźcy na terenie województwa mazowieckiego.* Celem projektu jest przede wszystkim udoskonalenie istniejącego systemu wspierającego integrację uchodźców na Mazowszu przez profesjonalizację i poszerzenie

kręgu instytucji zaangażowanych w pomoc tej grupie osób. Projekt zakłada też stworzenie sprawnej infrastruktury świadczącej usługi społeczne oraz doradcze dla uchodźców. Jak dotąd projekt jest jedyną tego typu w Polsce i na tak dużą skalę inicjatywą realizowaną na rzecz uchodźców przez organ administracji rządowej. Projekt ma uzupełniać niedostatki w realizowanych przez powiatowe centra pomocy rodzinie programach integracyjnych i próbuje rozwiązać kluczowe problemy integracji uchodźców: znalezienie mieszkania, pracy oraz nauczenie się języka polskiego.

INTI

Kolejnym programem Unii Europejskiej jest INTI (Integration of Third Country Nationals). Jego celem jest promowanie nowych oraz innowacyjnych sposobów integracji obywateli państw trzecich w państwach Unii. INTI wspiera współpracę między państwami w tej dziedzinie, sprzyja wymianie doświadczeń oraz upowszechnianiu tzw. „najlepszych praktyk” (ang. *best practices*), czyli sprawdzonych, skutecznych sposobów działania w danej dziedzinie. W ramach INTI można uzyskać dofinansowanie maksymalnie 80% kosztów projektu dotyczącego integracji imigrantów. Budżet INTI na 2003 r. wyniósł 4 miliony EUR, a na 2004 r. 5,5 miliona EUR.¹⁴

INTI wspiera działania na rzecz rozwinięcia międzynarodowej współpracy pomiędzy organizacjami i instytucjami działającymi na rzecz integracji, stymulowania rozwoju społeczeństwa otwartego, pogłębiania wiedzy o integracji przez wspieranie badań naukowych oraz dofinansowywania innowacyjnych projektów integracyjnych. Przykładem wykorzystania funduszy INTI jest inicjatywa *Integracja poprzez informację oraz szkolenie urzędników publicznych i organizacji pozarządowych*, prowadzona przez czeski Komitet Helsiński w kooperacji z organizacjami z Węgier, Słowenii i Polski. Program skierowany jest do migrantów, w tym osób z pobytem tolerowanym i składa się z dwóch części. Pierwsza dotyczy rozpoznania potrzeb migrantów oraz dostarczenia im informacji niezbędnych do integracji w nowym kraju. Druga skupia się na przeszkoleniu pracowników oraz wymianie doświadczeń pomiędzy wszystkimi partnera-

¹³ Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund, Dz.U. L 252 z 6.10.2000.

¹⁴ <http://www.ukie.gov.pl>; Dz.U. C 164 z 15.07.2003.

mi projektu. Polskimi organizacjami biorącymi udział w tym projekcie są Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji oraz CARITAS-Polska. W tym roku priorytetem jest budowa międzynarodowej współpracy instytucji, urzędów i organizacji, które działają na rzecz migrantów.

Program EQUAL

Bardzo ważnym źródłem finansowania programów integracyjnych i wspierania współpracy między państwami w tej dziedzinie jest program EQUAL, będący częścią Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a ukierunkowany na zwalczanie wszelkiej dyskryminacji oraz nierówności na rynku pracy, doświadczanej zarówno przez pracowników, jak i osoby poszukujące pracy.¹⁵ Jedną z głównych grup docelowych projektów współfinansowanych przez EQUAL są osoby ubiegające się o azyl i uchodźcy, a także mniejszości narodowe. Projekty takie mają na celu polepszenie stopnia integracji asylochów i uchodźców oraz mniejszości narodowych w dziedzinie zatrudnienia, przedsiębiorczości i kształcenia zawodowego. Środki przeznaczone na takie projekty obejmują blisko 153 milionów EUR na lata 2001 - 2006 (COM [2003 r.] 336, punkt 4.6). Każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za przygotowanie narodowego programu priorytetów, na podstawie których są rozdzielane środki funduszu EQUAL.

W Polsce, na okres 2004 - 2006, EQUAL zapewnił finansowanie szeregu programów mających na celu stworzenie nowych miejsc pracy oraz zwiększanie do nich dostępu grupom zagrożonym dyskryminacją ze względu na: płeć, pochodzenie etniczne, poglądy polityczne, wiek, niepełnosprawność lub orientację seksualną. Jeden z nich to *@lter camp* – projekt koordynowany przez Polski Czerwony Krzyż we współpracy z Urzędem do Spraw Reintegracji i Cudzoziemców, Ministerstwem Polityki Społecznej, MSZ i Urzędem Miasta w Zgierzu. Jego celem jest stworzenie modelowego ośrodka adaptacji, przeprowadzenie badań naukowych dotyczących sytuacji uchodźców oraz promowanie postaw przychylnych cudzoziemcom. Ośrodek ma przyjmować osoby, którym URIC zdecydował nadać status uchodźcy lub udzielić im zgody na pobyt tolerowany. Do zakończenia procedury i przygotowania stosownych dokumentów cudzoziemcy trafiają do Zgierza, gdzie PCK zaferuje im

pakiet integracyjny (obejmujący m.in. pomoc psychologiczną, szkolenia i doradztwo zawodowe, kursy języka polskiego i zajęcia na temat polskiej kultury).

Kolejny projekt to – *Integracja społeczna i zawodowa cudzoziemców. Możesz uczyć się rozumieć – MUR*, którego liderem jest Polska Akcja Humanitarna. Pozostali członkowie partnerstwa to: Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Stowarzyszenie Praw Człowieka im. Haliny Nieć oraz Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej Wydziału Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. Głównym zadaniem partnerstwa „MUR” jest wypracowanie efektywnego modelu działań, mającego na celu pobudzenie społecznej i zawodowej aktywności osób starających się o status uchodźcy. W dalszej perspektywie zwiększy to rzeczywiste perspektywy zatrudnienia w przypadku osób, które dostaną status uchodźcy lub pobyt tolerowany oraz wpłynie stymulująco na proces reintegracji, w przypadku osób, które zdecydują się na powrót do kraju pochodzenia. W ramach projektu zostaną zorganizowane szkolenia zawodowe, kursy językowe i umiejętnościowe, staże, praktyki, warsztaty na temat procedury uchodźczej oraz prawa polskiego. Planowane jest również otwarcie świetlic integracyjnych.

Następnymi projektami wartymi podkreślenia są: *Edukacja dla Integracji – Partnerstwo na Rzecz Uchodźców* promowana przez Ośrodek Praw Człowieka Uniwersytetu Jagiellońskiego, oraz *Powitanie – projekt zapoznania azylantów ze społeczeństwem polskim oraz z polskim rynkiem pracy* pod przewodnictwem Caritas Archidiecezji Lubelskiej. Ponadto, w ramach innego obszaru tematycznego, inicjatywa EQUAL wsparła projekt *Międzykulturowe Centrum Adaptacji Zawodowej*, którego liderem jest Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej. Celem tego projektu jest między innymi przeszkolenie pracowników socjalnych, psychologów, pracodawców i innych osób pracujących z imigrantami, uchodźcami i repatriantami.

Przykładem programu realizowanego na rzecz mniejszości narodowych w Polsce jest projekt Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji *Partnerstwo dla aktywizacji zawodowej Romów poprzez narzędzia gospodarki społecznej*. Celem projektu jest zwiększenie aktywności zawodowej Romów poprzez tworzenie spółdzielni socjalnych sprofilowanych specjalnie tak, by tworzyć miejsca pracy dla członków lokalnych społeczności romskich przy maksymalnym wykorzystaniu umiejętności oraz potencjału już posiadanego przez tę społeczność lub łatwego ich nabycia.

¹⁵ COM (2003) 840, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions establishing the guidelines for the second round of the Community Initiative EQUAL concerning transnational co-operation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market – “Free movement of good ideas”.



Rekomendacje dotyczące zmian regulacyjnych, systemowych, które mogłyby sprzyjać lepszemu wykorzystaniu kompetencji organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe w Polsce od dłuższego czasu wypełniają zadania państwowe w różnych dziedzinach i stały się one ważną częścią polskiego systemu społecznego. Doświadczenie pokazuje, że koszt wykonywania zadań przez organizacje pozarządowe jest zwykle tańszy, i zarazem sprawniejszy w porównaniu z administracją rządową.

Analizując działalność organizacji pozarządowych w zakresie pomocy uchodźcom, migrantom oraz mniejszościom narodowym w Polsce, można zauważyć, że obejmuje ona podstawowe dziedziny, tj. pomoc prawną, pomoc socjalną, informowanie opinii publicznej i edukację. Jednocześnie można stwierdzić, że jest to pomoc niewystarczająca, często trafiająca do pojedynczych osób. Udzielona pomoc jest często uzależniona od bezpośredniego dotarcia do miejsc przebywania beneficjentów, m.in. do ośrodków dla uchodźców.

Wyraźnie brakuje szerszych działań pozwalających na skuteczniejszą integrację wyżej wymienionych grup osób ze społeczeństwem polskim, w tym także na rynku pracy.

Główne bariery, jakie napotykają uchodźcy, legalni migranci (osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany, osoby starające się o status uchodźcy) oraz członkowie grup mniejszości narodowych i etnicznych w odnalezieniu się na polskim rynku pracy powinny być eliminowane przy aktywnym udziale organizacji pozarządowych. Na tym etapie bardzo ważna jest także samodzielna działalność organizacji skupiających zainteresowane grupy, pomagające im integrować się ze sobą i ze społeczeństwem. Główny nacisk powinien zostać położony na działania na rzecz poprawienia zatrudnialności poprzez:

- poprawienie znajomości języka polskiego;
- rozbudzenie motywacji do zmiany kwalifikacji zawodowych;
- intensywne kursy podnoszące kwalifikacje zawodowe;
- umożliwienie zdobywania doświadczeń podczas praktyk zawodowych;
- wypracowanie modelu dokumentowania wykształcenia, doświadczenia zawodowego (certyfikaty i zaświadczenia);

➤ działania na rzecz zaznajomienia się z sytuacją panującą na rynku pracy oraz wymaganiami pracodawców (broszury informacyjne, spotkania z przedstawicielami urzędów pracy i organizacjami pracodawców);

➤ pomoc w aktywniejszym wykorzystywaniu instrumentów i form przeciwdziałania bezrobociu przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia oraz instytucjach rynku pracy.

Trzeba podkreślić, że wszystkie działania mające na celu przygotowanie do integracji na polskim rynku pracy muszą rozpoczynać się od najwcześniejszych etapów, tj. od przybycia na granicę, przez pobyt w ośrodku i kolejne fazy procedury statusowej, po integrację. Jest to istotne ze względu na długość procedury uchodźczej, która trwa czasami dłużej niż rok. W tym okresie cudzoziemcy są przeważnie pozostawieni w ośrodkach bez dodatkowych form wsparcia, oprócz gwarantujących im tylko mieszkanie, wyżywienie oraz drobną pomoc pieniężną. Jest to okres, w którym można przeprowadzić szereg działań przygotowujących ich do aktywnego i skutecznego poszukiwania pracy. Czasami jednak proponowane formy wsparcia nie są w pełni wykorzystywane przez samych zainteresowanych. Według danych Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców, mniej niż 10% dzieci z ośrodków dla uchodźców chodzi do szkoły. Niewiele więcej dzieci korzysta z lekcji polskiego oferowanych w ośrodkach. W związku tym można stwierdzić, że organizacje pozarządowe w Polsce powinny aktywniej uczestniczyć w udzielaniu form wsparcia pomocy wyżej wymienionym grupom.

Koniecznością jest również umożliwienie organizacjom pozarządowym realizowanie indywidualnych programów integracyjnych, przeznaczonych dla uznanych uchodźców przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej. Bardzo często zdarza się, że jeden pracownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) realizuje kilkadziesiąt programów integracyjnych. Udział organizacji pozarządowych umożliwi skuteczniejszą oraz efektywniejszą realizację zadań przewidzianych w tym programie.

Można także zauważyć brak organizacji lub innej stałej formy działania pozwalającej na większą koordynację działań podejmowanych na rzecz uchodźców, imigran-

tów oraz mniejszości narodowych w trzecim sektorze. Doświadczenia zachodnie pokazują, że tworzenie sieci czy platform współpracy zapobiega dublowaniu zadań, wzmacnia siłę przebicia i prowadzi do bardziej efektywnego działania. Jest to tym bardziej istotne, że należy się liczyć, że w Polsce liczba uchodźców i migrantów będzie wzrastać z każdym rokiem.