



Interkulturalni PL

**Iga Machalewska**  
**Jakub Kościółek**  
**dr Adam Bulandra**

Zarząd Stowarzyszenia

**Minister Spraw Wewnętrznych**  
**Sekretarz Stanu Piotr Stachańczyk**  
**ul. Batorego 5**  
**00-508 Warszawa**

**Kraków, 7 kwietnia 2013 roku**

**dot. DP-I-0231-25/12/ES**

**Szanowny Panie Ministrze,**

Serdecznie dziękujemy za przesłane wyjaśnienia w zakresie sposobu prowadzenia konsultacji społecznych przez resorty Rządu RP i zrozumienie dla naszych postulatów. Wierzymy, iż zmiana stosowanych dotychczas praktyk przyczyni się do polepszenia współpracy władzy centralnej z organizacjami społecznymi i obywatelami. Zrozumienie to jest tym istotniejsze, gdy weźmie się pod uwagę, iż zasoby kadrowe i finansowe wielu organizacji, działających na poziomie stricte lokalnym nie pozwalają na udział w konferencjach uzgodnieniowych.

Fakt ten skłania nas do przedstawienia propozycji Rządowi polskiemu, aby dla wypracowania najwyższych standardów dialogu społecznego rozważył możliwość refinansowania organizacjom lokalnym udziału w tego rodzaju procesach konsultacyjnych, tym bardziej, iż jak Pan słusznie podniósł w swoim liście skierowanym do naszego Stowarzyszenia celem autorów projektów rządowych jest wypracowanie jak najlepszych rozwiązań prawnych, czemu możliwość bezpośredniej wymiany poglądów niewątpliwie służy.

Kontynuując w dalszej części niniejszego pisma dialog w sprawie kształtu projektu ustawy o cudzoziemcach chcieliśmy wskazać, iż mimo że doceniamy wkład pracy włożony w odpowiedź na nasze postulaty, ich analizę oraz przeprowadzone już korekty w projekcie, to nie możemy się zgodzić z końcowymi wnioskami wynikającymi z tych procesów.

Jest niewątpliwie prawdą, iż na treść oraz kształt projektowanej ustawy o cudzoziemcach bardzo istotny wpływ ma dorobek prawa unijnego, a Polska podlega obowiązkowi jego transpozycji do własnych przepisów prawnych. Niestety, praktyka obserwowana przez organizacje pozarządowe pokazuje jasno, iż transpozycja ta odbywa się często poprzez nieprzemyślane przepisywanie,



Interkulturalni PL

czasem błędnie przetłumaczonych rozwiązań, a proces ten jak sama nazwa wskazuje nie polega na bezpośrednim przyjmowaniu brzmienia dyrektyw i rozporządzeń unijnych w poszczególnych ustawach (co zresztą naruszałoby obowiązujące techniki legislacyjne), lecz właśnie na adaptacji tych rozwiązań do obowiązującej kultury prawnej. Adaptacja ta musi przy tym następować w zgodzie z celami, określonymi w rozbudowanych preambułach dyrektyw unijnych oraz przy świadomości, iż część rozwiązań zawartych w dyrektywach to standardy minimalne, dopuszczające tworzenie rozwiązań korzystniejszych, lub w ogóle wyłączonych przez ogólne przepisy tych aktów z obowiązku transpozycji.

Z żalem musimy podkreślić, iż w przypadku ustawy o cudzoziemcach doszło właśnie do tego rodzaju niepoprawnej interpretacji obowiązków transpozycji prawa wspólnotowego. I tak przyglądając się Dyrektywie Rady 2009/50/WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji okazuje się, iż akt ten dopuszcza odstępstwa od swoich uregulowań zawartych w art. 11, 12 ust. 1 zd. 2 i ust. 2, 13, 14, 15 i 16.4 na korzyść cudzoziemców ubiegających się o „niebieskie karty” UE, co pozwala na elastyczniejsze uregulowanie sposobu zatrudniania wysoko wykwalifikowanej kadry, pozostawiając w zasadzie jedynie obowiązek przedstawienie w czasie ubiegania się o zezwolenie rocznej umowy o pracę oraz zachowania okresów dopuszczalnego bezrobocia. Dopuszczalne uelastycznienie dotyczy w szczególności samej procedury, którą można znacznie odformalizować, radykalnie skrócić, co z pewnością przyczyniłoby się do osiągnięcia wyraźnie wyrażonego w tej dyrektywie celu, jakim jest zwiększenie mobilności wysoko wykwalifikowanych pracowników i pełne wykorzystanie tego typu zasobów ludzkich do budowania celu nadrzędnego jakim jest uczynienie gospodarki UE jedną z najbardziej konkurencyjnych na świecie. Tu należy wskazać, iż projektowane sztywne, wydłużone w czasie procedury oraz liczne wymogi formalne po prostu nie sprostają temu zadaniu. Dyrektywa wyraźnie podkreśla też, iż nie ingeruje ona w przyjęte w krajach członkowskich procedury kształtujące rynek pracy, a zatem nieprawdą jest stwierdzenie, iż sposób i kryteria wydawania tego rodzaju zezwoleń muszą być identyczne we wszystkich państwach członkowskich. Zapewniam Pana Ministra, iż między sposobem wydawania tego rodzaju zezwoleń w Szwecji oraz we Włoszech istnieją ogromne różnice.

Te same uwagi można poczynić w zakresie Dyrektywy Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych. Art. 4 ust. 2 tego aktu w sposób wyraźny przewiduje, iż dyrektywa ta pozostaje bez wpływu na prawo Państw Członkowskich do przyjęcia lub utrzymania korzystniejszych przepisów w stosunku do osób, do których ma ona zastosowanie. Oznacza to pełną swobodę ustawodawcy w kształtowaniu sposobu przyjmowania naukowców, w tym udzielania im zezwoleń na pobyt na okres lat pięciu i więcej, innego kształtowania ich obowiązków oraz wprowadzania innego rodzaju zachęt, które zwiększyłyby dynamikę



Interkulturalni PL

prorowadzonych w Polsce badań naukowych. Chcieliśmy przypomnieć Panu Ministrowi, iż Polska odznacza się fatalnymi wynikami w zakresie promowania i rozwoju badań naukowych, przeznaczając na to nieporównywalnie niższy w stosunku do innych krajów członkowskich ułamek PKB, charakteryzuje się jednymi z najniższych wskaźników w zakresie publikowania badań i innych tekstów naukowych w czasopiśmie umieszczonych na liście filadelfijskiej, a także przegrywa większość konkursów na granty naukowe z UE lub też nie pozyskuje tego rodzaju środków. Wprowadzanie wszystkich zawartych w dyrektywie ograniczeń w zakresie udzielania zezwoleń pobytowych naukowców można w tym kontekście uznać za przysłowiowy gwóźdź do trumny nauki polskiej. Na marginesie tego wątku chcieliśmy także zauważyć, iż w skierowanej do nas odpowiedzi znajdują się ewidentne przekłamania, co na tym poziomie prowadzenia dialogu społecznego, a więc w gronie eksperckim, należy uznać za przejaw daleko posuniętej nieodpowiedzialności. Pisze Pan, iż: „obowiązek pokrycia przez uczelnie ewentualnych kosztów zobowiązania do powrotu wynika z treści art. 5 ust. 3 dyrektywy”, podczas, gdy ustęp ten wskazuje, iż państwa członkowskie mogą wymagać takiego zachowania, a zatem wcale nie muszą. Ta sama uwaga dotyczy art. 8 dyrektywy, który zdaniem Pana zakazuje udzielenia zezwolenia na okres 5 lat, podczas gdy w rzeczywistości zakreśla on jedynie minimalny roczny okres badań, natomiast nie zakreśla już górnej granicy, odsyłając jedynie do treści umowy zawartej między jednostką badawczą oraz cudzoziemcem. Podobną sytuację znajdujemy w przypadku dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, której art. 3 ust. 5 wskazuje, iż pozostaje ona bez wpływu na możliwość przyjęcia lub utrzymania korzystniejszych przepisów przez Państwa Członkowskie, co przyznaje rację naszemu zapatrywaniu o możliwości rozszerzenia definicji rodziny. Jak Pan Minister musi sobie zdawać sprawę, implementujące tę dyrektywę państwa uznające np. małżeństwa jedнопłciowe nie ograniczają prawa do łączenia rodzin do zawartego w art. 4 dyrektywy katalogu. Nie jest zrozumiałe dla nas dlaczego Polska nie mogła by czynić wyjątków – i nie chodzi tu o kontrowersyjne, nowe formy rodziny – ale chociażby o rodzeństwo, czy dalszych krewnych w linii bocznej. Podobne uwagi można sformułować wobec treści Dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej zasad przyznawania statusu rezydenta UE, gdzie co prawda nie ma ogólnego przyzwolenia na zastosowanie rozwiązań korzystniejszych, ale ustanawia się graniczne standardy minimalne, które mogą być polepszone, ale które polski projektodawca uznał za bezwzględnie obowiązujące. Skoro bowiem dyrektywa stanowi, iż do okresów nieprzerwanego pobytu kwalifikujących do uzyskania statusu rezydenta włącza się co najmniej połowę okresów przebywania w oparciu o zezwolenia wydawane osobom posiadającym ochronę międzynarodową, to jakim cudem można wywieść z takiego sformułowania wnioski o konieczności dyskryminacji tej kategorii migrantów i brak jest możliwości swobodnego regulowania przesłanek jego udzielenia? Owszem, swoboda jest ograniczona standardem minimalnym, ale on wcale nie przeszkadza w zrównaniu sytuacji osób z określoną formą ochrony międzynarodowej z innymi migrantami. W zakresie postanowień Dyrektywy 2008/115/WE



Interkulturalni PL

również nie jest prawdą, iż brak jest możliwości wprowadzenia uznania administracyjnego w zakresie orzekania o zobowiązaniu do powrotu, bo art. 6 ust. 4 Dyrektywy stanowi wyjątek od wskazanego przez Pana art. 6 ust. 1 i pozwala na nie orzekanie takiej decyzji w przypadku, gdy cudzoziemcowi udziela się pobytu z jakiegokolwiek przyczyny. A do tego właśnie zmierzał nasz postulat uelastycznienia przepisów migracyjnych i wprowadzenia możliwości wtórnego legalizowania cudzoziemców przebywających nielegalnie, których sytuacja osobista uzasadniałaby taką legalizację. Wyjątek ten przeczy również kategorycznemu stwierdzeniu Pańskiego pisma, iż przepisy dyrektywy nie przewidują żadnych odstępstw oprócz dobra dziecka, poszanowania życia rodzinnego i zasady *non-refoulement*. W tym kontekście zaskakujące jest dla nas również niezrozumienie urzędników Pańskiego resortu dla rozróżnienia sytuacji, w których dochodzi do orzekania o ograniczeniu praw, w którym to postępowaniu uznanie jest pożądane, a sytuacji, w których dochodzi do kształtowania uprawnień i obowiązków, gdzie uznanie winno być eliminowane.

Jeżeli w podległym Panu resorcie odczytuje się treść prawa unijnego w sposób tak niecisły, wręcz *contra legem* to w ocenie podmiotów społecznych, takich jak nasze Stowarzyszenie zagrożone są podstawowe standardy demokracji i państwa prawnego, ale przede wszystkim tego rodzaju działania zagrażają trwałym podstawom rozwoju cywilizacyjnego naszego kraju.

Powołuje się Pan Minister również na dokument „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” jako uzasadnienie do odrzucania postulatów, które chciałyby uczynić nasz kraj bardziej otwartym na napływ cudzoziemców i dążących do budowania środowiska wielokulturowego. Niezaprzeczalnym faktem pozostaje, iż dokument ten ma charakter zachowawczy i nie przystaje do obecnej rzeczywistości, która domaga się tak z przyczyn demograficznych, społecznych i ekonomicznych istotnego otwarcia się naszego kraju na osiedlanie się ludności napływowej. Nie można przy tym liczyć, ze względu na różnicę w poziomach PKB i jakości życia, iż ruch ten będzie następował z innych krajów członkowskich w UE. Przykłady licznych inwestycji zagranicznych, jak choćby na rynku nieruchomości, dokonywanych przez innych obywateli UE w sposób jasny pokazują, iż nie prowadzą one do trwałego osiedlania się cudzoziemców je podejmujących na terytorium naszego kraju. W ten sposób zyski z inwestycji zamiast wspierać budżet polskiego państwa wypływają szerokim strumieniem do krajów pochodzenia inwestorów. Projektodawca ignoruje przy tym całkowicie wskazywane przez licznych fachowców dane, z których wynika, iż korzyści gospodarcze związane z podejmowaną przez cudzoziemców działalnością gospodarczą na terenie Polski nie mogą być traktowane w sposób sumaryczny, jako wypadkowa generowanego dochodu i liczby zatrudnionych obywateli polskich. Często prowadzenie działalności na mniejszą skalę przynosi znacznie wyższe korzyści społeczne i ekonomiczne, polegające przykładowo na budowaniu wyższego poziomu spójności wspólnoty lokalnej, promocji ekologicznego stylu życia, zwiększenia



Interkulturalni PL

nadzoru na przestrzeni dotąd zaniedbaną, co ogranicza poziom przestępczości, zwiększenia podaży produktów na rynkach lokalnych, obniżenie kosztów ponoszonych przez konsumentów, etc. Istotny w tym kontekście jest fakt, iż Polska ze względu na uwarunkowania historyczne, językowe oraz status społeczno-gospodarczy nie posiada żadnych naturalnych cech, które zachęcałyby cudzoziemców do wybierania naszego kraju jako cel migracji osiedleńczej.

Tymczasem bez zwiększenia tego rodzaju migracji Polska nie zdoła utrzymać dotychczasowego tempa rozwoju, nie odwróci negatywnych trendów demograficznych, związanych zarówno z emigracją, jak i ogólnie obserwowanych w państwach rozwiniętych spadkiem dzietności, co zagraża w sposób realny przyjętym konstrukcjom zabezpieczenia socjalnego osób starszych oraz finansom państwa.

W tych okolicznościach kształt ustaw regulujących zasady wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich powinny tworzyć mechanizmy i instytucje zachęcające do osiedlania się w Polsce oraz wspierające procesy integracyjne. Osiągnąć się to da jedynie poprzez proaktywne działania wobec cudzoziemców przybywających do Polski. Podstawowym ułatwieniem tutaj byłoby uchylene w postępowaniach administracyjnych dotyczących cudzoziemców obowiązywania ustawy o języku polskim, co przecież jest możliwe i jest praktykowane np. w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Jak zaobserwowaliśmy, w niektórych innych państwach członkowskich możliwość przeprowadzenia procedury w języku ojczystym cudzoziemca nie budzi żadnych kontrowersji. Z kwestią tą ściśle związany jest dostęp do informacji, która w sposób kompleksowy winna towarzyszyć cudzoziemcom w trakcie procesu legalizacji i integracji i być dostarczana w języku dla niego zrozumiałym. Nie mniej ważna od przyjaznych procedur przyjmowania cudzoziemców jest ogólna atmosfera wynikająca z prowadzonej polityki migracyjnej. Tylko budowanie przyjaznego klimatu dla migracji może przyczynić się do zwiększenia potencjału osiedleńczego cudzoziemców, chcących przebywać w Polsce legalnie i budować w naszym kraju jego dobrobyt. Tymczasem zarówno z projektu, jak i z wypowiedzi Pana Ministra wynika jednoznacznie negatywne postrzeganie migracji jako swego rodzaju zagrożenia, które trzeba skatalizować w ściśle określone ramy prawne, bez których będzie dochodziło do masowych nadużyć. W ten sposób powstaje projekt, który nie służy większości migrantów, lecz identyfikuje i reaguje na wyobrażane sobie przez ustawodawcę problemy i nadużycia, co w oczywisty sposób nie pozwala na budowanie przyjaznego klimatu względem cudzoziemców. Świetnym przykładem tego rodzaju myślenia jest właśnie nałożenie na osoby wystawiające zaproszenia obowiązku pokrycia wszelkich kosztów związanych z ewentualnym nielegalnym pobytom cudzoziemca, włączając koszty, na których wysokość, czy narastanie w czasie zapraszający nie ma wpływu. Dotyczy to choćby kosztów związanych z pobytom cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, co może trwać do 12 miesięcy i de facto może być celowo wydłużane przez administrację, skoro jest to koszt egzekwowalny wobec zapraszającego. W ten



Interkulturalni PL

sposób ustawodawca nie tylko nie zachęca obywateli do zapraszania cudzoziemców, ale też traktuje własnych obywateli w sposób arogancki, nakładając na nich odpowiedzialność wyższą niż przewidują najsurowsze reżimy odpowiedzialności kontraktowej, czy deliktowej prawa.

Dzieje się tak mimo, iż Polska tak naprawdę nie jest dotknięta w sposób szczególny problemem nielegalnej migracji, a jeśli już to wyłącznie w wymiarze tranzytowym, a nie społecznym. Obecność nielegalnych migrantów na terytorium polski nie generuje również żadnych istotnych problemów społecznych takich jak zwiększone bezrobocie, przestępczość, niedostatek, etc., natomiast jest problemem samo w sobie, domagając się rozwiązania umożliwiającego legalizację. Dotyczy ono bowiem przede wszystkim osób, które są całkowicie zintegrowane z polskim społeczeństwem, a ich nielegalny pobyt ma charakter wieloletni i często w umiarkowany sposób zawiniony.

Innymi słowy Stowarzyszenie wyraża pogląd, iż bez zmiany polskiej polityki migracyjnej oraz znacznego przeformułowania przepisów prawnych regulujących zasady pobytu obywateli państw trzecich na terytorium naszego kraju w kierunku znacznego rozluźnienia zasad legalizacji pobytu oraz wprowadzenia proaktywnych narzędzi integracyjnych stanowisko Ministerstwa w przedmiocie projektu nie znajdzie naszego zrozumienia, dlatego, iż w naszym przekonaniu jest sprzeczne z racją stanu, źle wpływa na perspektywy rozwoju naszego kraju oraz obniża kapitał społeczny Polski. Projekt też jest sprzeczny z długofalowymi prognozami rozwoju Polski przygotowanymi przez Ministra Michała Boniego. Ponadto w świetle poczynionych wyżej uwag co do możliwości wprowadzania rozwiązań korzystniejszych od wskazanych w poszczególnych Dyrektywach należy jednoznacznie stwierdzić, iż prawo wspólnotowe nie stanowi przeszkody dla bardziej elastycznego kształtowania sytuacji prawno-społecznej cudzoziemców w Polsce i nie powinno stanowić uzasadnienia dla wprowadzania wszystkich restrykcyjnych rozwiązań, które można w tych aktach prawa wspólnotowego znaleźć.

Z poważaniem,

Zarząd Stowarzyszenia INTERKULTURALNI PL