

Integracja cudzoziemców posiadających ochronę międzynarodową w Polsce na przykładzie województwa zachodniopomorskiego

Wprowadzenie

Województwo zachodniopomorskie jest położone w północno-zachodniej części Polski na obszarze 22 892 km². Pod względem wielkości terytorium region plasuje się na piątym miejscu w kraju. Populacja województwa zachodniopomorskiego stanowi 4,5% ogółu ludności Polski i liczy obecnie 1718,9 tys. osób¹. Obszar województwa graniczy na wschodzie z województwem pomorskim, na południu zaś z województwami wielkopolskim i lubuskim, a także z dwoma niemieckimi krajami związkami Brandenburgią i Meklemburgią-Pomorze Przednie². Dogodne położenie geograficzne województwa zachodniopomorskiego w północno-zachodniej części Polski, sąsiedztwa od zachodu z Niemcami i od północy przez Morze Bałtyckie z Danią i Szwecją, korzystnej sieci połączeń komunikacyjnych, lokalizacji 22 przejść granicznych sprzyja ruchom migracyjnym³.

W województwie zachodniopomorskim cudzoziemcy najczęściej wybierają Szczecin. Położenie i bliskość do granicy z Niemcami jest jedną z przesłanek, dla której wybierają ten region. Ponadto przyjeżdżają do rodzin lub znajomych, którzy we wcześniejszym okresie zamieszkali w Szczecinie. Z tym miastem wiążą nadzieję na poprawę dotychczasowej egzystencji. Szczecin traktowany jest również jako miejsce tymczasowego

¹ *Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa zachodniopomorskiego w 2013 r.*, Szczecin 2014, s. 28.

² *Rocznik Statystyczny Szczecina – 2014 r.*, GUS w Szczecinie, <http://szczecin.stat.gov.pl/dane-o-województwie/stolica-województwa/informacja-o-miescie/> [dostęp: 1.05.2015].

³ *Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego do roku 2015*, Szczecin 2000, http://www.rsi.org.pl/dane/download/strategia_2015.pdf [dostęp: 12.04.2015].

pobytu z perspektywą wyjazdu za granicę po wykorzystaniu pomocy integracyjnej. Zapewnienie stosownej pomocy cudzoziemcom posiadającym ochronę międzynarodową w miejscu ich zamieszkania wiąże się z realizacją polityki integracyjnej.

Integracja cudzoziemców jest procesem, który wymaga od kraju przyjmującego szeregu działań, mających na celu umożliwienie dostępu do praw i usług. Polska gwarantuje cudzoziemcom w procesie integracji dostęp do edukacji, rynku pracy, systemu opieki zdrowotnej i socjalnej na takich samych zasadach jak obywatelom⁴. Proces ten przebiega na płaszczyznach: językowej, społecznej, kulturowej i zawodowej⁵. Po wejściu do Unii Europejskiej wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶, wprowadzone zostały standardy udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy otrzymali ochronę międzynarodową. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jako instytucja wiodąca kreuje politykę integracji cudzoziemców⁷.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza polityki integracyjnej w Polsce wobec cudzoziemców posiadających ochronę międzynarodową (status uchodźcy i ochronę uzupełniającą) oraz próba oceny charakteru i zakresu pomocy udzielanej w ramach procesu integracyjnego. Z uwagi na skalę problemu analizę ograniczono do województwa zachodniopomorskiego, koncentrując się na regionalnym wymiarze polityki integracyjnej państwa, problemach z realizacją założeń polityki integracyjnej państwa w wymiarze regionu, specyficznych uwarunkowaniach realizacji polityki integracyjnej w regionie, jej cechach i charakterze.

⁴ *Współpraca drogą do integracji. Zalecenia dla polityki integracyjnej Polski*, MSWiA, Warszawa 2012, s. 10–13. Szerzej na ten temat: D. Szewela, *Model integracji społecznej imigrantów z krajów trzecich: dostęp do usług społecznych i przegląd polityki społecznej*, Warszawa (PDF).

⁵ Zgodnie z art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650 z późn. zm.) zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną udzielane jest cudzoziemcowi, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: przybywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywa na tym terytorium w celu połączenia się z rodziną i jest członkiem rodziny cudzoziemca zamieszkującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który posiada status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

⁶ Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593.

⁷ *Polska polityka integracji cudzoziemców*, s. 1, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjnapo/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [dostęp: 5.04.2015].

Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma ustalenie czynników determinujących realizację polityki integracyjnej państwa w wymiarze regionu zachodniopomorskiego, ustalenie skali zjawiska imigracji w regionie, jej charakteru i specyfiki. Ponadto w artykule podjęto się odpowiedzi na pytania dotyczące skali cudzoziemców objętych procesem integracji w województwie zachodniopomorskim oraz czy oferowana pomoc wynikająca z obowiązujących rozwiązań prawnych jest adekwatna do ich potrzeb? Jak również z jakimi problemami spotykają się cudzoziemcy.

Ustalenia terminologiczne

W literaturze przedmiotu polityka integracyjna jest utożsamiana jako „zespół środków stosowanych przez władze służących tworzeniu warunków i rozwiązań sprzyjających włączaniu się imigrantów w różne sfery życia społeczeństwa przyjmującego”⁸. Środki polityki integracyjnej można podzielić na bezpośrednie, służące wyłącznie integracji cudzoziemców (np. kursy językowe dla imigrantów) i pośrednie (np. aktywizacja na rynku pracy bezrobotnych), mające na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu grup zagrożonych⁹. W artykule przyjęto powyższą definicję, ponieważ odnosi się ona do obszaru polityki społecznej realizującej zadania związane z integracją cudzoziemców w zakresie przeciwdziałania procesowi wykluczenia społecznego.

Integracja jest dwustronnym procesem złożonym i dynamicznym, angażującym zarówno cudzoziemców, jak i społeczeństwo przyjmujące, którego celem jest pełne i równe członkostwo cudzoziemców w społeczeństwie państwa przyjmującego¹⁰. Celem integracji powinno być zatem doprowadzenie do samodzielnego funkcjonowania cudzoziemca w Polsce.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa znaczenia terminu **uchodźca**: ogólne – którym określa się wszystkie osoby zmuszone, przez okoliczności od nich niezależne, do opuszczenia swych miejsc zamieszkania, np. klęski żywiołowe (trzęsienie ziemi) bądź powodowane przez człowieka

⁸ R. Stefańska, *Między multikulturalizmem a asymilacją. Polityki integracyjne w Europie*, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, red. A. Dąbrowska-Korzus, Warszawa 2008, s. 125.

⁹ Ibidem, s. 125–126.

¹⁰ Ibidem, s. 125.

(wojna, prześladowanie); prawne – którym obejmuje wszystkie osoby przebywające poza terytorium państwa, w którym zamieszkiwały na stałe, z powodu uzasadnionej obawy prześladowania ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej i poglądy polityczne oraz niekorzystające z ochrony jakiegokolwiek państwa¹¹. Pojęcie uchodźcy zostało zdefiniowane w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.¹² Zgodnie z art. 1 Konwencji termin *uchodźca* stosuje się do osoby, która była uważana za uchodźcę stosownie do Porozumień z dnia 12 maja 1926 r. i dnia 30 czerwca 1928 r. lub stosownie do Konwencji z dnia 28 października 1933 r. i dnia 10 lutego 1938 r., protokołu z dnia 14 września 1939 r. lub też Konstytucji Międzynarodowej Organizacji do Spraw Uchodźców¹³. Według konwencji genewskiej uchodźcą jest osoba spełniająca jednocześnie następujące warunki: przebywa poza terytorium kraju, którego jest obywatelem lub, w którym dawniej zamieszkiwała na stałe, w sposób uzasadniony obawia się *prześladowania* z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, z powodu tych obaw nie może lub nie chce korzystać z ochrony państwa, którego obywatelstwo posiada lub jeśli jest bezpaństwowcem – nie chce lub nie może powrócić do państwa swego dawnego stałego zamieszkania¹⁴.

Dla potrzeb niniejszego artykułu autorka używa określenia cudzoziemiec dla cudzoziemców posiadających ochronę międzynarodową.

Pozycja prawna cudzoziemca posiadającego status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą

W Polsce prawo cudzoziemców do azylu reguluje Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁵ Na mocy art. 56 ust. 2 Konstytucji cudzoziemcowi,

¹¹ B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 9.

¹² *Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.* (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515).

¹³ Ibidem, art. 1.

¹⁴ A. Zawadzka, *Nadanie statusu uchodźcy*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 143, s. 24; B. Wierzbicki, op.cit., s. 25–53.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Zob. także: J. Balicki, *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki imigracyjnej i azylowej*, Warszawa 2012, s. 153–177.

szukającemu w Polsce schronienia przed prześladowaniem przyznaje się prawo ubiegania się o status uchodźcy, który określa ją wiążące Polskę umowy międzynarodowe oraz ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 czerwca 2003 r.¹⁶ Ustawa powyższa w art. 13 stanowi, że status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej nadawany jest w rozumieniu konwencji genewskiej i Protokołu Nowojorskiego¹⁷.

W 2008 r. w związku z koniecznością wdrożenia do prawa polskiego przepisów dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych norm dla bezpieczeństwa uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony¹⁸, w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Polski wprowadzono nową formę ochrony – ochronę uzupełniającą, udzielaną cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy w przypadku, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego oraz ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia¹⁹.

Programy integracyjne dla cudzoziemców posiadających status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą

W 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. W celu realizacji założeń *Polityki migracyjnej Polski* Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało

¹⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176, z późn. zm.).

¹⁷ Protokół z dnia 31 stycznia 1967 r. dotyczący statusu uchodźców (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 517).

¹⁸ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 304/2 z dnia 30 września 2004 r.

¹⁹ Art. 15 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176, z późn. zm.).

dokument programowy *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*. Znajdują się w nim rekomendacje, które określają kierunki polityki państwa w zakresie wzmocnienia integracji cudzoziemców w polskim społeczeństwie oraz w jaki sposób przygotować Polaków do przyjęcia cudzoziemców w swoich lokalnych środowiskach²⁰. W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej kwestia udzielania pomocy cudzoziemcom została określona pośród powodów udzielania pomocy społecznej w art. 7 w pkt. 11 w następujący sposób: „trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach”²¹.

Cudzoziemcowi, któremu nadano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu integracji cudzoziemca. Pomoc ta realizowana jest w postaci Indywidualnego Programu Integracyjnego (IPI) i udzielana na zasadach określonych w rozdziale V ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Pomocy integracyjnej udziela starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca na wniosek zainteresowanego złożony w ciągu 60 dni od dnia uzyskania przez niego statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Wniosek powinien zawierać pisemną deklarację o zamiarze zamieszkania na terenie określonego województwa, jak również oświadczenie o gotowości przystąpienia do IPI²².

Pomoc mająca na celu wspieranie procesu integracji cudzoziemca ze środowiskiem lokalnym udzielana jest na okres 12 miesięcy począwszy od miesiąca kalendarzowego, w którym wniosek został złożony. Z pomocy integracyjnej nie mogą jednak korzystać cudzoziemcy będący małżonkiem obywatela Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁰ W. Weisęł, *Tu i Teraz. Medialne wsparcie inicjatyw wolontarystycznych służących integracji cudzoziemców na lubelszczyźnie na przykładzie działań Centrum Wolontariatu*, [w:] *Integracja cudzoziemców w Polsce i Europie: Perspektywa lokalna*, red. B. Rożnowski, T. Sieniowa, Lublin 2013, s. 25.

²¹ Art. 7 pkt 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2015, poz. 163), art. 159 ust. 1. pkt 1 lit. c lub d ustawy o cudzoziemcach dotyczy cudzoziemców, którzy otrzymali zgodę na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną cudzoziemca posiadającego status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

²² *Ibidem*, art. 91.

Pomoc cudzoziemcom w procesie integracji realizowana jest w ramach IPI, uzgadnianym pomiędzy Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) a cudzoziemcem. PCPR współdziała w sprawie pomocy cudzoziemcom w uzyskaniu możliwości zamieszkania z właściwym wojewodą i gminą uwzględniając wybór miejsca wskazany przez uchodźcę. Wojewoda wskazuje cudzoziemcowi miejsce do zamieszkania w porozumieniu z PCPR oraz gminą. Cudzoziemcowi realizującemu IPI udziela się pomocy w formie: świadczeń pieniężnych na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego, opłacania składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, pracy socjalnej, specjalistycznego poradnictwa (prawnego, psychologicznego, rodzinnego), wsparcie w kontaktach z instytucjami, w szczególności rynku pracy, środowiskiem lokalnym, organizacjami pozarządowymi.

W trakcie realizacji IPI cudzoziemiec zobowiązany jest do zameldowania w miejscu zamieszkania, zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy i aktywnego poszukiwania pracy, do uczęszczania na kursy języka polskiego (jeśli jest taka potrzeba), do współpracy i kontaktu (przynajmniej dwa razy w miesiącu) z realizatorem programu, do wykonywania działań wynikających z jego sytuacji życiowej, a uzgodnionych z realizatorem²³. Rezygnacja przez cudzoziemca ze wskazanego miejsca zamieszkania w granicach danego województwa w okresie trwania programu integracji oznacza rezygnację z realizacji programu. Zmianę miejsca zamieszkania dopuszcza się jednak w szczególnie uzasadnionych przypadkach. W IPI określa się wysokość, zakres i formy pomocy dostosowane do indywidualnych potrzeb cudzoziemca i jego rodziny oraz ustala się zasady współdziałania i wspierania cudzoziemca w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym w nawiązaniu z właściwym dla miejsca zamieszkania ośrodkiem pomocy społecznej, organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami i fundacjami (np. organizacje pozarządowe, Powiatowy Urząd Pracy, Urząd Miasta, Gminy, szkoły, szkoły prowadzące naukę języka polskiego itp.) oraz przedstawia zakres ich działań i oferowane formy wsparcia, pomoc w uzyskaniu możliwości zamieszkania.

²³ § 5 Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 07 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. 2015, poz. 515).

W przypadku braku realizacji zadań określonych w IPI przez cudzoziemca możliwe jest wstrzymanie udzielanej pomocy, szczególnie braku aktywnego udziału w procesie integracji, uporczywego i zawinionego niewykonywania zobowiązań przez cudzoziemca, wykorzystania pomocy niezgodnie z celem, w jakim została udzielona, podania nieprawdziwych danych odnośnie sytuacji życiowej. Realizacja pomocy może być wstrzymana również wówczas, gdy cudzoziemiec przebywa ponad 30 dni w zakładzie opieki zdrowotnej (do czasu opuszczenia zakładu) oraz, gdy przeciwko cudzoziemcowi jest wszczęte postępowanie karne. Odmowa udzielenia pomocy następuje w przypadku pozbawienia cudzoziemca ochrony międzynarodowej. Przywrócenie pomocy następuje niezwłocznie po powzięciu informacji o ustaniu przyczyn wstrzymania pomocy. W przypadku, gdy po upływie okresu wstrzymania pomocy nie ustały przyczyny wstrzymania, odmawia się dalszego udzielania pomocy²⁴.

Realizację IPI oraz postęp uchodźcy w procesie integracji monitoruje pracownik socjalny PCPR co najmniej raz na trzy miesiące od dnia podpisania programu. Oceny postępu dokonuje w obszarach: edukacji językowej, funkcjonowania zawodowego, funkcjonowania społecznego, kulturalnym i publicznym. Pracownik socjalny dokonuje oceny stosując metody obserwacji, bezpośredniej rozmowy z cudzoziemcem oraz członkami rodziny, jak również może zaczerpnąć informacji od innych osób i instytucji uczestniczących w procesie integracji. Podczas realizacji programu w szczególnie uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość zmiany miejsca zamieszkania cudzoziemca, np. podjęcie pracy, uzyskanie mieszkania, łączenia rodzin, konieczność zapewnienia specjalistycznego leczenia na terenie innego powiatu. W przypadku, gdy cudzoziemiec zmienia miejsce zamieszkania realizację IPI przejmuje powiat właściwy dla miejsca zamieszkania²⁵.

Realizacja IPI nie zawsze przebiega zgodnie z zawartymi ustaleniami. Problemy, jakie się pojawiają już na samym początku współpracy z cudzoziemcem dotyczą płaszczyzny językowej. Niemożność prawidłowej komunikacji zdecydowanie utrudnia realizatorowi IPI podejmowanie działań motywujących cudzoziemca do aktywności w zakresie integra-

²⁴ Art. 95 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2015, poz. 163).

²⁵ Ibidem, art. 94 ust. 6.

cji. Wspomnieć tu należy, że cudzoziemcy objęci IPI przebywali w ośrodkach dla cudzoziemców²⁶ do czasu pozyskania ochrony międzynarodowej, gdzie powinni obowiązkowo uczestniczyć w nauce języka polskiego. Nieznajomość języka wpływa również na utrudnienie kontaktu cudzoziemca z instytucjami współpracującymi w ramach IPI. Nauka języka polskiego powinna zatem stanowić podstawę procesu integracji cudzoziemców, jednak nie zawsze w miejscowości, w której osiedla się cudzoziemiec istnieje możliwość zorganizowania nauki języka polskiego. W dużych miastach, gdzie funkcjonują szkoły językowe lub ośrodki naukowe, tj. Warszawa, Lublin, Szczecin nauka języka polskiego może być realizowana. Przy czym problem z komunikacją leży nie tylko po stronie cudzoziemca. Pracownik PCPR powinien również znać język ojczysty cudzoziemca, aby podczas pierwszego kontaktu z cudzoziemcem mógł swobodnie nawiązać rozmowę. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej cudzoziemiec objęty IPI musi zameldować się na terenie gminy, w której się osiedla. Praktyka wskazuje jednak na to, że pozyskanie mieszkania przez cudzoziemców jest niezmiernie trudne. Bywa tak, że opuszczając ośrodki dla cudzoziemców, dołączają do swoich bliskich, znajomych, którzy proces integracji rozpoczęli wcześniej i mają mieszkanie – najczęściej wynajmowane w skrajnych sytuacjach pozostają schroniska dla osób bezdomnych. W województwie zachodniopomorskim w latach 2009–2013 IPI objętych było 48 cudzoziemców z 21 rodzin, tylko 1 rodzina pozyskała mieszkanie z zasobów gminy²⁷. Podobne problemy napotykają cudzoziemcy w obszarze zatrudnienia. Brak wiedzy na temat swoich praw jako pracowników oraz znajomość języka polskiego, jak również brak dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje ograniczają swobodne poruszanie się na rynku pracy oraz możliwość pozyskania legalnej pracy uchwałą nr 138/2012 Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2012 został przyjęty Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012–2014²⁸ (KPDZ 2012–2014) zadanie 5.2 poświęcone było aktywizacji zawodowej cudzoziemców objętych w Polsce ochroną mię-

²⁶ Na terenie Polski Urząd ds. Cudzoziemców prowadzi 12 ośrodków dla cudzoziemców, które zapewniają całodobową opiekę i wsparcie (w tym nauka języka polskiego). Pobyt w ośrodkach trwa do czasu otrzymania ochrony na terenie Polski. Zob. <http://udsc.gov.pl/uchodzczy-2/pomoc-socjalna> [dostęp: 1.05.2015].

²⁷ Na podstawie informacji pozyskanych z Zarządu Budynków i Lokali Komunalnych.

²⁸ <https://www.mpips.gov.pl> [dostęp: 12.04.2015].

dzynarodową (pomoc cudzoziemcom objętym ochroną międzynarodową w Polsce w wejściu na rynek pracy poprzez udział w szkoleniach zawodowych). W związku z realizacją KPDZ 2012–2014 w 2012 r. 3 cudzoziemców otrzymało propozycje pracy, 12 podjęło zatrudnienie, 2 osoby podjęły prace społecznie użyteczne. Natomiast w 2013 r. 7 cudzoziemców podjęło pracę²⁹. W województwie zachodniopomorskim w 2009 r. 1 cudzoziemiec posiadający status uchodźcy był zarejestrowany w Powiatowym Urzędzie Pracy, w 2013 r. również 1³⁰.

W latach 2009–2013 zrealizowanych zostało 21 IPI, przerwany został jeden program. Przyczyną jego niezrealizowania było niezgłoszenie się na termin spotkania z realizatorem IPI. Na uwagę zasługuje fakt, iż po zakończeniu realizacji IPI cudzoziemcy, jeśli nie korzystają z pomocy społecznej nie są monitorowani. Tak więc po 12 miesiącach współpracy z PCPR, powinni sami sobie radzić w środowisku. Ośrodki pomocy społecznej mają znacznie ograniczone możliwości pomocy. Zasiłki okresowe kształtują się na poziomie 456 zł na osobę w rodzinie lub 418 zł dla osoby samotnie gospodarującej, natomiast gmina, jeśli nie ma środków może przyznać pomoc w wysokości 50% wyżej wymienionych kwot. Ponadto wysokość tych świadczeń uzależniona jest od dochodów rodziny (m.in. zasiłków rodzinnych, alimentów, pomocy rodziny). W praktyce może się okazać, że pomoc będzie na poziomie 20 zł miesięcznie. Z tego też powodu Polska jako kraj docelowy nie jest atrakcyjna dla imigrantów.

Świadczenia dla cudzoziemców realizujących indywidualne programy integracyjne

Cudzoziemcy objęci IPI korzystają z pomocy w formie pomocy pieniężnej, jak również niepieniężnej.

Cudzoziemcy najczęściej korzystają ze świadczeń pieniężnych. Pomoc pieniężna nie jest zależna od posiadanych dochodów. Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Podstawę przyznania pomocy stanowi rodzinny wywiad środowiskowy

²⁹ Sprawozdania roczne z realizacji KPDZ 2012–2014 za rok 2012 i za rok 2013, Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, <https://psz.praca.gov.pl> [dostęp: 12.04.2015].

³⁰ Dane pozyskane z Powiatowego Urzędu Pracy w Szczecinie.

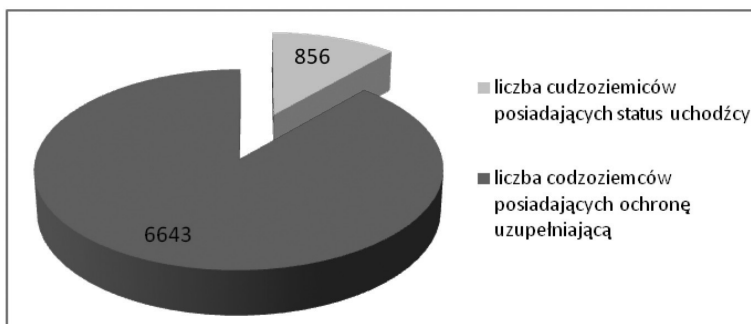
przeprowadzony przez pracownika socjalnego w miejscu zamieszkania cudzoziemca nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy³¹.

Wysokość świadczeń w ramach IPI kształtuje się następująco: w okresie pierwszych sześciu miesięcy: do 1260 zł miesięcznie (kwota bazowa) – dla osoby samotnie gospodarującej; do 70% kwoty bazowej miesięcznie na osobę – w rodzinie 2-osobowej; do 60% kwoty bazowej miesięcznie na osobę – w rodzinie 3-osobowej; do 50% kwoty bazowej miesięcznie na osobę – w rodzinie liczącej 4 i więcej osób. W okresie od 7 do 12 miesięcy: 90% kwoty bazowej dla ww. struktur rodziny³².

Pomoc cudzoziemcom w zakresie IPI oraz opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia należy do zadań zleconych powiatu z zakresu administracji rządowej a środki na ich realizację pochodzą z budżetu państwa.

W latach 2009–2013 z pomocy integracyjnej skorzystało łącznie 7494 cudzoziemców, z tego 856 uchodźców i 6643 posiadających ochronę uzupełniającą. Na łączną kwotę 29 252 448,00 zł.

Wykres 1. Liczba cudzoziemców objętych Indywidualnym Programem Integracyjnym w latach 2009–2013

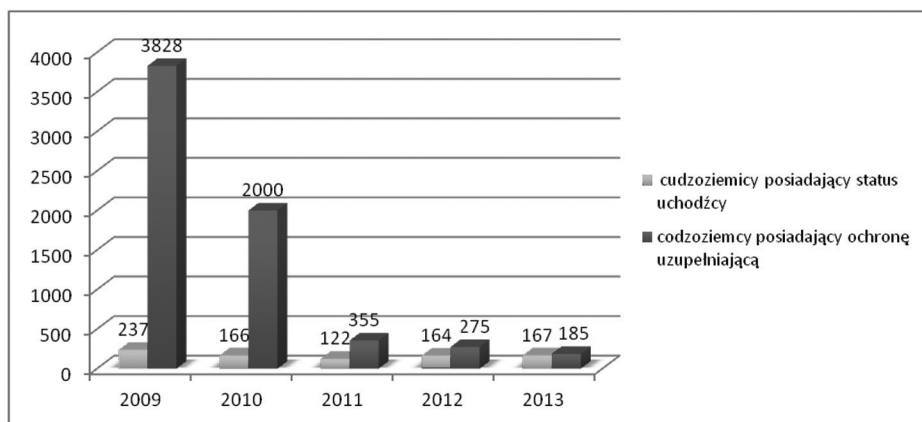


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej *Pomoc PCPR i OPS udzielana cudzoziemcom*, www.mpips.gov.pl [dostęp: 27.12.2014].

³¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. 2012, poz. 712).

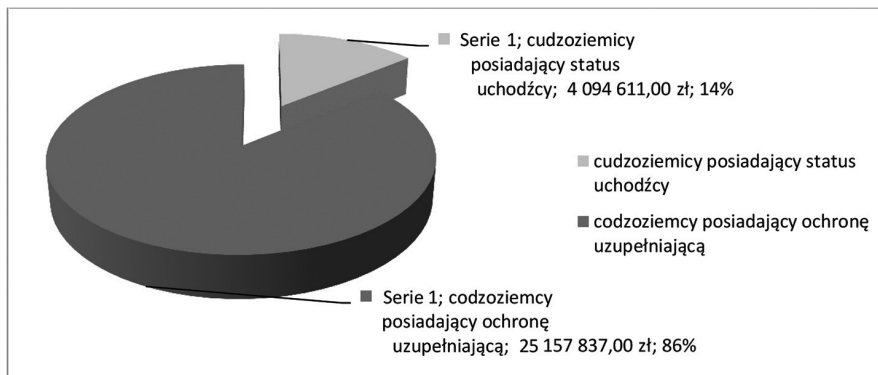
³² § 3 Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. 2009, poz. 366).

Wykres 2. Liczba cudzoziemców w Polsce posiadających status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą w latach 2009–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej *Pomoc PCPR i OPS udzielana cudzoziemcom*, www.mpips.gov.pl [dostęp: 27.12.2014].

Wykres 3. Wydatki na pomoc cudzoziemcom posiadającym status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą w latach 2009–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej *Pomoc PCPR i OPS udzielana cudzoziemcom*, www.mpips.gov.pl [dostęp: 27.12.2014].

W latach 2009–2013 z pomocy w ramach indywidualnych programów integracyjnych skorzystało 856 cudzoziemców posiadających sta-

tus uchodźcy. Wśród nich największą grupę stanowili Czecheni – 354 osoby (41,6%), Białorusini – 146 osób (17,16%) oraz Rosjanie – 101 osób (11,87%). W województwie zachodniopomorskim IPI objęci byli uchodźcy pochodzący z Syrii – 9 osób oraz Białorusi – 2 osoby.

Tabela 1. Dane dotyczące liczby cudzoziemców posiadających ochronę międzynarodową objętych IPI w latach 2009–2013

l.p.	Kraj pochodzenia cudzoziemców	Liczba cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową									
		2009		2010		2011		2012		2013	
		SU*	OU**	SU	OU	SU	OU	SU	OU	SU	OU
1	Afganistan	0	16	1	4	4	3	4	1	14	4
2	Azerbejdżan	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
3	Bangladesz	0	0	0		0		1	0	1	0
4	Bezpaństwowcy	0	3	0	0	0	1	0	0	8	0
5	Białoruś	22	9	28	0	29	0	33	3	34	2
6	Butan	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	Chiny	0	1	0	0	2	0	5	1	4	1
8	Czechenia	172	3 740	121	1961	61	323	0	0	0	0
9	Dagestan	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
10	Dżibuti	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
11	Egipt	0	0	0	0	0	0	0	0	13	0
12	Erytea	0	0	0	0	0	0	14	0	0	1
13	Etiopia	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0
14	Inguszetia	7	0	0	0	0	0	0	0	0	1
15	Irak	23	16	5	19	4	10	8	7	0	1
16	Iran	0	0	1	0	6	0	5	0	0	1
17	Kamerun	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
18	Kazachstan	0	0	0	0	0	0	1	0	0	5
19	Kirgistan	0	0	0	0	0	0	0	2	12	7
20	Kongo	0	2	2	1	3	0	0	0	0	0
21	Korea Północna	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
22	Kuba	1	0	0	1	1	1	2	0	1	0
23	Liban	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
24	Libia	0	0	0	0	1	0	0	3	0	2
25	Nepal	0	4	2	0	2	0	0	0	0	0
26	Nigeria	0	0	0	0	0	0	5	0	5	0
27	Pakistan	0	1	1	1	0	2	0	0	3	0
28	Palestyna	1	0	0	5	0	1	0	0	10	0
29	Rosja	0	0	0	0	0	0	72	254	29	139
30	Somalia	5	6	1	0	4	0	4	0	0	7
31	Sri Lanka	0	17	0	3	0	0	0	0	0	0
32	Sudan	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0

cd. tabeli 1

33	Syria	0	0	0	0	0	1	1	1	26	12
34	Togo	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
35	Turcja	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
36	Turkmenistan	4	0	1	0	2	0	6	0	6	0
37	Uganda	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0
38	Ukraina	0	5	0	3	0	3	0	0	0	0
39	Uzbekistan	0	0	0	0	0	7	0	2	0	0
40	Wietnam	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Podsumowanie		237	3 828	166	2 000	122	355	164	275	167	184
Liczba cudzoziemców ogółem w danym roku		4 065		2 166		477		439		351	

* SU – cudzoziemcy posiadający status uchodźcy.

** OU – cudzoziemcy posiadających ochronę uzupełniającą.

Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej *Pomoc PCPR i OPS udzielana cudzoziemcom* www.mpips.gov.pl [dostęp: 27.12.2014].

Realizacją IPI w latach 2009–2011 objętych było 856 cudzoziemców posiadających status uchodźcy, z tego 36 (4,23%) w województwie zachodniopomorskim. Realizowano 442 IPI, z tego 17 (3,84%) w województwie zachodniopomorskim. Najwięcej uchodźców skorzystało z pomocy integracyjnej w latach 2009 i 2013. Natomiast z pomocy w ramach indywidualnych programów integracyjnych w latach 2009–2013 skorzystało 6643 cudzoziemców posiadających ochronę uzupełniającą. Wśród nich największą grupę stanowili Czecczeni – 6024 osoby (90,68%), Rosjanie – 393 osoby (5,91%) oraz Irakijczycy – 58 osób (0,87%).

Tabela 2. Indywidualne programy integracyjne realizowane przez PCPR z cudzoziemcami posiadającymi ochronę międzynarodową w Polsce i województwie zachodniopomorskim w latach 2009–2013

POLSKA	2009		2010		2011		2012		2013	
	SU*	OU**	SU	OU	SU	OU	SU	OU	SU	OU
liczba rodzin	102	1341	70	667	77	138	90	110	103	89
liczba osób	232	3828	166	2000	122	355	164	275	167	185
liczba IPI	102	1341	70	667	77	138	90	110	103	89
kwota świadczeń (w zł)	1 446 636	15 009 786	621 265	7 131 557	610 102	1 186 682	729 341	1 126 774	687 267	703 038
w tym na naukę j. polskiego (w zł)	32 446	406 011	4 660	178 038	4 556	21 890	12 758	26 956	15 438	16 332

cd. tabeli 2

liczba osób objętych pomocą w formie pracy socjalnej	189	2895	121	649	92	340	169	204	165	164
Województwo zachodniopomorskie										
liczba rodzin	10	1	0	2	0	0	3	0	4	1
liczba osób	25	4	0	5	0	0	5	0	6	1
liczba IPI	10	1	0	2	0	0	3	0	4	1
kwota świadczeń (w zł)	126 172	4 455	0	2 405	0	0	15 349	0	17 376	6174
w tym na naukę j. polskiego (w zł)	2 550	0	0	0	0	0	1 660	0	750	0
liczba osób objętych pomocą w formie pracy socjalnej,	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0

* SU – cudzoziemcy posiadający status uchodźcy.

** OU – cudzoziemcy posiadający ochronę uzupełniającą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej *Pomoc PCPR i OPS udzielana cudzoziemcom* www.mpips.gov.pl [dostęp: 27.12.2014].

Z analizy powyższych danych wynika, że pomocą integracyjną w latach 2009–2013 objętych zostało 7499 cudzoziemców, z tego 48 w województwie zachodniopomorskim (co stanowi 0,64% wszystkich cudzoziemców objętych IPI) na łączną kwotę: 29 252 448,00 zł, z tego 171 931,00 zł w województwie zachodniopomorskim (0,59% ogółu wydatków).

Z pomocy na naukę języka polskiego w województwie zachodniopomorskim skorzystało 5 cudzoziemców posiadających status uchodźcy, natomiast cudzoziemcy posiadający ochronę uzupełniającą nie skorzystali z tej formy wsparcia procesu integracji. W 2012 r. w województwie zachodniopomorskim jedna rodzina składająca się z trzech osób, skorzystała z pomocy w formie pracy socjalnej.

Zakończenie

Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych przeprowadzona w artykule prowadzi do sformułowania następujących wniosków. Osoby, które otrzymały status uchodźcy mają możliwość skorzystania z pomocy państwa zabezpieczającej potrzeby w pierwszym okresie integracji społecznej. Realizacja poszczególnych uzgodnień programu reintegracji społecznej zależna jest nie tylko od aktywności uchodźcy, lecz również pracownika socjalnego, którego jednym z zadań jest wspieranie procesu integracji oraz wprowadzanie cudzoziemca w środowisko lokalne. Największą liczbę cudzoziemców PCPR obejmowały wsparciem w ramach IPI w latach 2009–2010, z czego większość stanowili cudzoziemcy posiadający ochronę uzupełniającą.

W dokumencie oczekującym na przyjęcie Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne znajdujemy rekomendacje w zakresie integracji cudzoziemców: utrzymanie dotychczas obowiązującego systemu integracji, promowanie jednocześnie procesu tworzenia i poszukiwania rozwiązań w zakresie polepszenia edukacji językowej, dostępu do mieszkalnictwa oraz skuteczniejszych metod długofalowej aktywizacji zawodowej tej szczególnej kategorii cudzoziemców; podjęcie takich działań, aby programy integracyjne na rzecz cudzoziemców nie były przez nich postrzegane wyłącznie przez pryzmat udzielania świadczeń. Jako nowe rozwiązania rekomendowane są: wprowadzenie instytucji mentora lub asystenta dla osób objętych programami integracji (wywodzącego się ze środowisk imigranckich); wydłużenie programów integracji dla osób, które wykazują dużą aktywności i chęć integracji poprzez np. organizowanie dodatkowych kursów języka polskiego, kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe itp.; podjęcie działań zmierzających do rozwiązania problemu dostępu do mieszkań cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową; monitorowanie skuteczności prowadzonych działań integracyjnych w kontekście zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób objętych ochroną międzynarodową.

Należy zwrócić uwagę, że w ramach KPDZ 2012–2014 zrealizowano w przeważającej mierze działania polegające m.in. na określenie pozio-

mu wykształcenia cudzoziemców, ich predyspozycji oraz potencjału zawodowego, prowadzono szkolenia zawodowe, kierowano cudzoziemców na staże zawodowe, udzielano pomocy w znalezieniu zatrudnienia oraz w rozpoczęciu działalności gospodarczej. Nie zostały jednak zrealizowane zadania dotyczące: określenia potrzeb lokalnych rynków pracy na zawody, które mogliby wykonywać cudzoziemcy objęci w Polsce ochroną międzynarodową, przeprowadzenia specjalistycznych kursów języka polskiego potrzebnego do wykonywania danego zawodu, upowszechnienia zachęt dla pracodawców zatrudniających cudzoziemców³³. Doświadczenia kolejnych lat wskazują, że tworzona polityka integracyjna wychodzi na przeciw zarówno cudzoziemców, jak i realizatorom. Trudno jest jednak ocenić skuteczność IPI ze względu na brak monitoringu cudzoziemców w zakresie ich samodzielności. Aby dokonać oceny stopnia procesu integracji niezbędne jest prowadzenie badań losów cudzoziemców, którzy pozostali w Polsce, bowiem wykorzystanie pomocy finansowej nie jest miarodajnym wskaźnikiem pozytywnego procesu zintegrowania się cudzoziemca na wszystkich płaszczyznach przyjętych w polityce integracyjnej. Nadal nierozwiązanym problemem pozostaje brak mieszkań oraz posiadanie legalnego zatrudnienia. Ponadto dla większości społeczeństwa problematyka uchodźcza jest nadal nieznana, co jest powodem niechęci i niezrozumienia. Dla tych obszarów realizacji polityki integracyjnej niezwykle ważna jest lokalna polityka socjalna, która powinna w strategiach rozwiązywania problemów społecznych dostrzegać cudzoziemców posiadających ochronę międzynarodową, nawet jeśli stanowią oni jednostkowe przypadki.

Summary

Integration of foreigners is a process that requires the receiving country a series of measures aimed at enabling access to rights and services. After joining the European Union in the Act of 12 March 2004. On social assistance standards have been introduced to provide assistance to foreigners who have received international protection.

³³ Sprawozdania roczne z realizacji KPDZ 2012–2014 za rok 2012 i za rok 2013, Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, <https://psz.praca.gov.pl/> [dostęp: 12.04.2015].

In 2012, the Council of Ministers adopted the Polish Migration Policy - current status and requested action. In order to achieve the objectives of Polish Migration Policy Ministry of Labour and Social Policy Poland has developed a program document foreigners integration policy – principles and guidelines are recommendations that determine the directions of the state policy in the field of strengthening the integration of foreigners in Polish society and prepare the Poles to accept foreigners in their local communities.

Key words: integration of foreigners, international protection, West Pomeranian Voivodeship

Абстракт

Интеграция иностранцев процесс, который требует приема страну ряд мер, направленных на обеспечение доступа к правам и услугам. После вступления в Европейский Союз в Законе от 12 марта 2004 года о стандартах социальной помощи были введены, чтобы обеспечить помощь иностранцам, которые получили международную защиту.

В 2012 году Совет Министров принял миграционной политики польского – текущее состояние и требуемое действие. Для того, чтобы достичь целей польской миграционной Министерства политики труда и социальной Польши Политика разработала политику интеграции иностранцев программный документ – принципы и руководящие рекомендации, определяющие направления государственной политики в области укрепления интеграции иностранцев в польское общество и подготовить поляки принять иностранцев в их местных общин.

Ключевые слова: интеграция иностранцев, международная защита, Западно-Поморское воеводство