



NIC O NAS BEZ NAS

Partycypacja społeczna i prawa polityczne imigrantów

Niniejszy tekst prezentuje wyniki analizy w zakresie partycypacji społecznej i praw politycznych migrantów w Polsce, stanowiącej część międzynarodowego projektu zrealizowanego w Estonii, na Łotwie i w Polsce przez trzy organizacje: Instytut Spraw Publicznych (Polska), Institute of Baltic Studies (Estonia) i Centre for Public Policy PROVIDIUS (Łotwa).

Wprowadzenie

Udział migrantów w życiu politycznym kraju to jeden z kluczowych elementów ich integracji oraz rozwoju państwa demokratycznego. Większość krajów europejskich posiada regulacje, które umożliwiają wszystkim mieszkańcom udział w życiu politycznym kraju. Wielu migrantów posiada więc te same podstawowe swobody obywatelskie, co pozostali. Prawa polityczne i obywatelskie dotyczące obywateli państw członkowskich UE zawarte są w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Należą do nich między innymi: prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych, prawo do dobrej administracji¹. Poprawki dotyczące regulacji wyborów lokalnych, wprowadzone wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, rozszerzyły jedynie bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach samorządowych dla obywateli państw członkowskich UE zamieszkujących na stałe w naszym kraju.

Pozostali cudzoziemcy w dalszym ciągu nie mają możliwości głosowania. Pozbawieni są pełni praw politycznych – nie posiadają czynnego i biernego prawa wyborczego, mają ograniczoną możliwość udziału w stowarzyszeniach. Nie mogą być członkami partii politycznych. W najnowszej edycji MIPEX, indeksu porównującego polityki integracyjne w 31 krajach (wszystkich państwach członkowskich UE oraz w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Szwajcarii i Norwegii), Polska w zakresie partycypacji politycznej migrantów

¹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Dz. U. UE z 2007 r. C 303 str. 1.

zajęła przedostatnie miejsce (tuż przed Rumunią), a warunki w tej dziedzinie zostały uznane za „poważnie niesprzyjające”.

Polska nie ratyfikowała i nie planuje w najbliższym czasie ratyfikować Europejskiej Konwencji o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 r. Konwencja przyznaje bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych wszystkim migrantom, którzy przebywają legalnie na terytorium danego państwa od co najmniej pięciu lat. Poza tym, Konwencja zobowiązuje władze krajowe do zlikwidowania przeszkód w tworzeniu ciał konsultacyjnych na szczeblu lokalnym, które umożliwiałyby migrantom wyrażanie opinii w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą².

Główne problemy w dziedzinie partycypacji obywatelskiej i politycznej migrantów w Polsce

Zgodnie z przepisami prawa polskiego, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach na szczeblu państwowym przysługuje wyłącznie obywatelom polskim³. Poprawki dotyczące regulacji wyborów lokalnych, które weszły w życie 1 maja 2004 r., umożliwiły obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy zamieszkują w naszym kraju na stałe, czynny i bierny udział w wyborach samorządowych⁴. Obywatele ci mają również czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Zmiany te były podyktowane zobowiązaniami akcesji do Unii Europejskiej, realizując zasadę równości między wyborcami krajowymi a wyborcami z innych krajów UE. Polska spełniła tym samym minimalne wymogi prawa europejskiego. Pozostali cudzoziemcy w dalszym ciągu nie mają możliwości głosowania. Już samo rozszerzenie prawa głosu na cudzoziemców z państw członkowskich spotkało się z pewną opozycją polityczną. Grupa posłów na Sejm złożyła zapytanie do Trybunału Konstytucyjnego dotyczące konstytucyjności rozszerzenia prawa wyborczego do Europarlamentu dla obywateli państw członkowskich UE zamieszkałych w Polsce. Sąd potwierdził konstytucyjność zmian uznając je za fundamentalne.

Brak czynnego i biernego prawa wyborczego

Przepisy prawa o stowarzyszeniach nieprzyjazne dla migrantów

² Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level of 5 February 1992, Council of Europe ETS No. 144, Strasbourg 1992. Dostęp na stronie: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>.

³ Art. 6 i 8 Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.

⁴ Art. 6a i 7 Ustawy z dnia 16 lipca 2008r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.

Cudzoziemcy napotykają też przeszkody w realizacji swobody zrzeszania się. Stowarzyszeniem jest, zgodnie z ustawą o stowarzyszeniach, „dobrowolna, samorządowa i ciągła organizacja, założona nie w celu przynoszenia zysku⁵”. Problem sprawia interpretacja terminu „stowarzyszać”, która wąsko rozumiana oznacza „uczestniczenie” w odróżnieniu od „zakładania”. Migranci w Polsce mają utrudnioną możliwość działania w stowarzyszeniach. O ile wszyscy „mieszkańcy kraju mają prawo do włączenia się do już działających organizacji (pod warunkiem odpowiednich zapisów w statutach tych organizacji), to zakładać mogą je jedynie te osoby, które stale zamieszkują na terenie Polski.

Projekt nowelizacji ustawy o stowarzyszeniach, zgłoszony w listopadzie 2010 r., usuwał te ograniczenia. Projekt nie wprowadzał rozróżnienia na cudzoziemców i obywateli państwa, rozszerzając prawo do zakładania stowarzyszeń na wszystkie osoby fizyczne i prawne. Jednakże, w efekcie szerokiej krytyki społeczeństwa obywatelskiego, w marcu 2011 r. projekt został wycofany przez swoich twórców⁶.

Nadziei na poprawę sytuacji migrantów w obszarze partycypacji społecznej i praw politycznych w naszym kraju upatrywano w opracowywanym pod auspicjami MSWiA przez osiem lat dokumencie „Polityka Migracyjna Polski”, który w ostatecznym kształcie przedstawiony została w kwietniu tego roku. Znalazły się w nim pewne wskazówki dotyczące promowanych form partycypacji migrantów w życiu publicznym:

- wzrost roli diaspor w integracji cudzoziemców;
- wsparcie dla organizacji migranckich w „aktywnym współistnieniu w społeczeństwie obywatelskim” budowa „platform współpracy”,
- zwiększenie roli państwa w zapewnieniu migrantom informacji dotyczących legalnego zatrudnienia oraz pobytu w Polsce.

W wywiadzie ze stycznia 2011 r. Magdalena Lesińska, Zastępca Dyrektora w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego zauważyła, że w założeniach polityki państwa zbyt duży nacisk został położony na kwestie emigracji zaś w niewystarczającym stopniu zwrócono uwagę zagadnieniom imigracji do Polski. Ponadto, wyraziła obawę, że polityka migracyjna jest tematem dyskusji z udziałem wąskiego grona zainteresowanych⁷.

⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

⁶ <http://www.senat.gov.pl/k7/dok/dr/1000/1028w.pdf>.

⁷ PAP, 17.01.2011, *Konferencja o kryteriach polityki migracyjnej UE*. Zob. też streszczenie: *European Fortress? The Future of European Union migration policy*: http://www.demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=614&Itemid=130.

Barierą dla poprawy sytuacji jest nieobecność tej tematyki w szerszej debacie publicznej. Polscy politycy nie dostrzegają potrzeby wspierania i promowania aktywności obywatelskiej imigrantów. Programy wyborcze większych partii politycznych w Polsce nie wspominają o cudzoziemcach – w dziedzinie migracji koncentrują się one bardziej na możliwościach powrotu polskich emigrantów. Badani politycy uznali, że kwestia obecności migrantów w społeczeństwie polskim jest w debacie politycznej w Polsce wciąż traktowana marginalnie. Zwrócili uwagę na sposób postrzegania imigrantów jako „gości”, zarówno w dyskursie na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Politycy zdają się z kolei nie dostrzegać jak dużą niedogodnością w dziedzinie praw politycznych obywateli państw trzecich stanowi niemożność zakładania przez nich partii politycznych i członkostwa w nich.

Brak zainteresowania imigrantami ze strony partii politycznych

Ważną rolę w aktywizacji imigrantów może odegrać trzeci sektor. Skuteczne funkcjonowanie i rozwój organizacji pozarządowych to niezbędne warunki zarówno rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jak też skutecznej integracji imigrantów.. Sytuacja trzeciego sektora w dziedzinie problematyki migracji i migrantów jest w Polsce złożona. Z jednej strony, warto podkreślić, że w trakcie debaty na temat założeń krajowej polityki migracyjnej, polskie organizacje pozarządowe były bardziej aktywne niż organizacje imigranckie w reprezentowaniu interesu imigrantów. Z kolei, organizacje imigranckie skupiają się głównie na zapewnieniu bezpośredniej i materialnej pomocy swoim klientom oraz organizowaniu różnych imprez kulturowych skierowanych do członków mniejszości oraz społeczeństwa przyjmującego. Nie zajmują się zatem problemem aktywizacji imigrantów w polskim życiu politycznym czy kampanią na rzecz przyznania praw obywatelskich cudzoziemców mieszkających w Polsce na stałe. Małe zaangażowanie migrantów w działalność organizacji pozarządowych w Polsce jest pochodną wielu czynników, między innymi skomplikowanej sytuacji dotyczącej legalizacji pobytu czy ich niepewnej sytuacji na rynku pracy. Przekłada się to na niski wskaźnik absorpcji funduszy, małą skuteczność działań oraz niezdolność do profesjonalizacji swojej działalności.

Działalność organizacji pozarządowych na rzecz migrantów

Rekomendacje

Usunięcie niesprawiedliwych ograniczeń w podstawowych prawach politycznych obywateli państw trzecich

Podstawowym warunkiem skutecznego uczestnictwa migrantów w życiu politycznym kraju jest posiadanie przez nich praw obywatelskich. Wprowadzając regulacje prawne, które wszystkim

obywatelom dadzą dostęp do podstawowych swobód obywatelskich stworzymy podstawy do integracji cudzoziemców przebywających na stałe w naszym kraju. Obecnie brak tego typu rozwiązań prawnych uniemożliwia pełny udział migrantów w życiu publicznym.

Dobrym przykładem aktywnego włączania cudzoziemców do życia publicznego są rozwiązania zastosowane w Norwegii, gdzie wszystkie osoby z kartą stałego pobytu mogą zakładać i wstępować do partii politycznych oraz stowarzyszeń. Poza tym, wszyscy cudzoziemcy po trzech latach pobytu w Norwegii nabywają prawo głosu w wyborach samorządowych. Przy rządzie, a także niektórych samorządach działają specjalne ciała konsultacyjne, w których uczestniczą migranci decydując o ważnych dla nich sprawach.

Przyznanie cudzoziemcom prawa wyborczego

Polskie prawo nie tworzy warunków do czynnego udziału cudzoziemców w życiu politycznym. Biorąc przykład z rozwiązań stosowanych w większości państw członkowskich Unii Europejskiej, Polska powinna nadać obywatelom państw trzecich przebywających na stałe w naszym kraju co najmniej czynne prawo wyborcze w wyborach samorządowych.

Powołanie ciał konsultacyjnych ds. imigrantów na poziomie krajowym

Ustanowienie specjalnych ciał konsultacyjnych na poziomie rządowym, w których zasiadałoby przedstawiciele imigrantów oraz organizacji pozarządowych, umożliwiłoby zaznaczenie swojej obecności przez imigrantów oraz przekazanie ich punktu widzenia decydentom. Imigranci mieliby dzięki temu możliwość wpływania na te decyzje, które bezpośrednio ich dotyczą.

Wspieranie partycypacji społecznej i praw politycznych imigrantów w projektach realizowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI)

Zadaniem funduszu EFI jest ułatwienie integracji obywateli państw trzecich przebywających w państwach członkowskich UE ze społeczeństwami europejskimi. Z tego względu, wskazane jest rozszerzenie głównych celów EFI o wspieranie inicjatyw dotyczących wzmocnienia obywatelskiej i politycznej partycypacji imigrantów.

Równolegle, działania Funduszu powinny w jeszcze większym stopniu koncentrować się na budowaniu świadomości imigrantów w zakresie własnych praw politycznych. Fundusze przyznawane w ramach EFi organizacjom migranckim i działającym na rzecz migrantów, mogłyby służyć w ten sposób podniesieniu poziomu zaangażowania imigrantów w inicjatywy obywatelskie.

Projekt ***Political participation of third country nationals on national and local level in selected EU countries*** jest finansowany ze środków PASOS (Policy Association for an Open Society) w ramach grantu Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) of Open Society Foundations.

Projekt ***Polskie Forum Integracyjne II*** jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz z budżetu państwa.

