

Ewa Pogorzała
Zamość
ewapogorzala@gmail.com

Seminarium „NIC O NAS BEZ NAS. Partycypacja społeczna i prawa polityczne imigrantów”, Instytut Spraw Publicznych, 23 września 2011 r.

W dniu 23 września 2011 roku w siedzibie Państwowej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych w Warszawie odbyło się seminarium pod hasłem „NIC O NAS BEZ NAS. Partycypacja społeczna i prawa polityczne imigrantów”. Spotkanie zorganizowane zostało przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu *Polskie Forum Integracyjne II*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz z budżetu państwa. Głównym celem seminarium była prezentacja raportu dotyczącego partycypacji politycznej i obywatelskiej imigrantów w Estonii, Łotwie i Polsce. Raport powstał w ramach projektu *Political participation of third country nationals on national and local level in selected EU countries*, sfinansowanego ze środków PASOS (Policy Association for an Open Society) w ramach grantu Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) of Open Society Foundations.

Otwarcia seminarium dokonała dr Justyna Frelak. Tytułem wprowadzenia w problematykę obrad przypomniała wyniki najnowszego badania MIPEX III – Indeks Polityki Integracji Migrantów, które zostały zaprezentowane w maju tego roku. Przypomniała, iż na ogółem 31 państw, których działania integracyjne na rzecz migrantów podlegały ocenie, Polska sklasyfikowana została na 24 pozycji, a w obszarze „Partycypacja polityczna” – przedostanie. W obszarze tym ocenie podlegała m. in. możliwość głosowania i kandydowania przez imigrantów w wyborach, prawo do zrzeszania się, możliwość członkostwa w partiach politycznych, istnienie organów doradczo – konsultacyjnych z udziałem imigrantów.

W zasadniczej części seminarium zaprezentowano raport dotyczący partycypacji politycznej i obywatelskiej imigrantów w Estonii, Łotwie i Polsce¹. Dace Akule reprezentująca Centre for public policy PROVIDUS z Łotwy omówiła naj-

¹ Raport „Time for Improvement. Obstacles to Political Participation of Immigrants in Estonia, Latvia and Poland” [online]. [dostęp 26 września 2011 r.], dostępny w Internecie: www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Time-forimprovement.pdf.

ważniejsze wnioski i rekomendacje zawarte w raporcie. Przede wszystkim celem badania była ocena na ile te państwa, które w związku z procesem integracji europejskiej podjęły pewne zobowiązania na rzecz zwiększenia partycypacji społecznej i praw politycznych imigrantów, z nich się wywiązują i czy działania te przekładają się na zwiększenie uczestnictwa społecznego obywateli państw trzecich. W tym zakresie analizie poddano m. in. obowiązujące przepisy, pod kątem tego czy obywatele państw trzecich mogą być członkami partii politycznych, czy mogą założyć organizacje pozarządową, czy mają bierne i czynne prawo wyborcze. Jak podkreśliła dużym zaskoczeniem był dla niej fakt, iż imigranci w Polsce nie mają prawa założyć organizacji pozarządowej, do czego mają prawo w Estonii i na Litwie. Z kolei w obszarze praw wyborczych tylko w Estonii obywatele państw trzecich, zamieszkujący na stałe, mają prawo do głosowania w wyborach lokalnych. W badanych państwach brak jest również ciał konsultacyjno – doradczych obejmujących przedstawicieli organizacji i społeczności imigranckich.

W drugiej części seminarium Piotr Kaźmierkiewicz – ekspert Instytutu Spraw Publicznych – przedstawił wyniki raportu dotyczącego partycypacji politycznej imigrantów w Polsce². Według prelegenta w Polsce imigranci z państw trzecich mają o wiele mniejsze możliwości partycypacji społecznej w porównaniu z większością państw UE. Jego zdaniem warunki obywateli państw trzecich nie uległy poprawie od akcesji do UE, co skutkuje rozdziwieniem w dostępie do praw obywatelskich i politycznych w porównaniu do obywateli państw UE. Główne prawne i administracyjne bariery, które ograniczają zdolność imigrantów do wpływania na politykę w kluczowych sprawach to brak prawa do głosowania dla obywateli państw trzecich, brak możliwości członkostwa w partiach politycznych i ograniczone możliwości w tworzeniu organizacji pozarządowych, relatywnie słabe organizacje imigranckie, dodatkowo nie zawsze proszone przez władze o konsultacje w sprawach dotyczących migrantów. Dodatkowo Polska nie podpisała (i nie planuje podpisać) Konwencji o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym – przyjętej w 1992 r. w systemie Rady Europy. Sytuację imigrantów z państw trzecich określił jako błędne koło – jeśli nie mogą głosować nie są zainteresowani polityką, a nie mając dostępu do polityki nie mogą w efektywny sposób artykułować swoich interesów. Problematyka imigrantów w Polsce jest zupełnie nieobecna w programach partii politycznych, dodatkowo zaś kwestia dostępu imigrantów do życia politycznego nie jest obecna w dyskursie publicznym i mediach. Działania władz koncentrują się na kwestiach kontroli i bezpieczeństwa.

² Ekspertyza „Nic o nas bez nas. Partycypacja społeczna i prawa polityczne imigrantów” [online], [dostęp 26 września 2011 r.], dostępny w Internecie: www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Niconasbeznas.pdf

W opinii dr Piotra Kaźmierkiewicza główny nacisk powinien być położony z jednej strony na zwiększenie roli diaspor w integracji cudzoziemców oraz wsparcie roli organizacji migranckich jako reprezentantów interesów danej wspólnoty, z drugiej zaś przezwyciężenie obaw dotyczących wielokulturowości, skutkujących preferowaniem małżonków obywateli polskich przy naturalizacji, postrzeganiem biegłej znajomości języka polskiego jako warunku efektywnej integracji, czy też obaw przed napięciami społecznymi w związku z koniecznością konkurowania na rynku pracy z imigrantami czy te związane z dystansem kulturowym.

Panelista poruszył również aspekty finansowe, w tym rolę Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Alokacja środków w ramach tego funduszu zwiększyła się z 1.2 mln EURO w 2007 r. do 2.5 mln w 2011, zaś na 2013 planowane ponad 3.3 mln EURO. Główne rekomendacje to zlikwidowanie prawnych barier uczestnictwa, utworzenie ciała konsultacyjnego na poziomie krajowym oraz przeznaczenie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na zwiększenie partycypacji politycznej imigrantów.

W drugiej części seminarium organizatorzy zaplanowali część dyskusyjną. Swoje komentarze do wyników raportu przedstawili: dr Joanna Fomina (Fundacja im. St. Batorego), Pavla Redlová (*People in Need*, Czechy), Fidele Mutwarasibo (Komisja ds. Migracji, Irlandia) oraz dr Magdalena Lesińska (Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski). Magdalena Lesińska podkreśliła, iż żadne prawo nie gwarantuje realnego zaangażowania. Jej zdaniem obecnie w Polsce dominuje podejście „najpierw naturalizacja, później partycypacja”, które jeszcze kilka dekad temu dominowało również w państwach Europy Zachodniej, ale w czasach migracji i mobilności jest nie do przyjęcia. W opinii panelistki przede wszystkim potrzebna jest zmiana świadomości samych migrantów. Jej zdaniem dokument strategiczny „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” jest dość przełomowym. W jej opinii należy również podkreślić rolę ciał doradczo – konsultacyjnych, jak choćby komitetu ekspertów stworzonego przez RPO, w składzie którego znalazły się trzy osoby reprezentujące największe diaspory napływowe w Polsce, tj. Czeczenów, Ormian i Wietnamczyków.

W kolejnym wystąpieniu dr Joanna Fomina (Fundacja im. St. Batorego) zwróciła uwagę na problem wewnętrznej demokracji i reprezentatywności ciał zajmujących się imigracją. Doświadczenie innych państw, które stworzyły tego rodzaju ciała, pokazują jak ważne jest słuchanie różnych podmiotów. Jej zdaniem powinniśmy patrzeć na potrzeby i interesy migrantów z różnych państw

nie tylko z uwzględnieniem różnic kulturowych, etnicznych czy religijnych, ale również przez pryzmat płci czy też niepełnosprawności. Bardzo często bowiem nieświadomie wspieramy kultury konserwatywne, marginalizujące na przykład prawa kobiet. Zaakcentowała również potrzebę istnienia stałej struktury z otwartym członkostwem dla nowych organizacji, aby zapewnić reprezentatywność. W jej opinii za wzór może posłużyć Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego, grupujące kilkadziesiąt organizacji zarówno z państw UE, jak i Partnerstwa Wschodniego. Postulowała również o promowanie funkcjonalnej definicji integracji, zakładającej za cel sprawne funkcjonowanie w społeczeństwie przyjmującym.

W części dyskusyjnej z udziałem publiczności pojawiły się pytania dotyczące dostępności danych o odsetku imigrantów należących do organizacji społecznych, czy szerzej liczby imigrantów w Polsce. Podniesiono również problem konieczności ciągłego przedłużania kart pobytu – w sytuacji, gdy sama procedura otrzymania trwać może kilka miesięcy. W tej części seminarium głos zabrał przedstawiciel Departamentu Polityki Migracyjnej MSWiA. W odniesieniu do pytania o liczbę cudzoziemców w Polsce, poinformował iż na koniec 2010 r. niecałe 100 tys. osób posiadało kartę pobytu, z czego około 30% na pobyt długoterminowy. Jego zdaniem „potencjalna liczba wyborców jest żadna, dlatego politycy nie zauważają problemu”. Wspomniał też o dokumencie strategicznym „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, który został przyjęty w lipcu przez Międzyresortowy Zespół ds. Migracji i przekazany do Kancelarii Rady Ministrów. W jego ocenie od trzech lat ma miejsce bardzo intensywny dialog ze społecznością migracyjną. Podkreślił również, iż bezpośredni zapis dotyczący praw wyborczych został wprowadzony do strategii. W jego opinii jest to jednak zapis „miękki”, bowiem jedynie postuluje rozpoczęcie dyskusji o prawach wyborczych cudzoziemców z państw trzecich na poziomie lokalnym. W jego ocenie 90% zapisów strategii dotyczących integracji to dorobek organizacji pozarządowych – w wersji z wiosny 2011 r. brak było szerszych zapisów w tym zakresie. Pozytywnym faktem jest natomiast to, że reaktywowano grupę roboczą ds. integracji w Międzyresortowym Zespole do spraw Migracji. W końcowej części swojej wypowiedzi odniósł się do planowanej abolicji, tj. planowanej od stycznia 2012 r. trzeciej akcji regularizacyjnej w Polsce.

W części dyskusyjnej dr Piotr Kaźmierkiewicz zaapelował byśmy nie patrzyli na imigrantów jak na beneficjentów pomocy. Jego zdaniem w dokumentach rządowych dominuje miękkie podejście asymilacyjne, zaś bez praw wyborczych kwestia imigrantów nie będzie dostrzegana przez polityków. Z kolei

w opinii przedstawiciela Departamentu Polityki Migracyjnej MSWiA strategia migracyjna jest ewidentnym przykładem otwarcia się na migrantów. Wskazał również na ustawę o abolicji oraz projekt założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach. Jego zdaniem dokumenty te – przyjęte w ciągu trzech ostatnich miesięcy – pokazują, że „Polska otwiera się na imigrantów”.

W podsumowaniu do badania MIPEX III w obszarze „Partycypacja polityczna” w odniesieniu do Polski podkreśla się, iż imigranci spoza UE mają bardzo ograniczone możliwości uczestnictwa w życiu politycznym. Migranci nie mają prawa głosu w wyborach lokalnych, nie mogą powołać swojego stowarzyszenia lub wstąpić do partii politycznej, nie mogą artykułować swoich potrzeb i interesów poprzez ciała doradczo – konsultacyjne. Zadaniem autorów badania są to poważne ograniczenia podstawowych swobód obywatelskich. W aktualnych dyskusjach podkreśla się konieczność promowania aktywnego obywatelstwa, przezwyciężającego podziały etniczne. W tym zakresie wskazać można na przykład opinię EKES dotyczącą współpracy między organizacjami a władzami w zakresie integracji imigrantów z lipca 2011 r.³ Bez reprezentacji politycznej nie ma możliwości wpływania na zmianę prawa w pożądanym przez daną grupę kierunku. Dostęp do sfery publicznej, możliwość artykułowania swoich potrzeb i interesów, przez wszystkie grupy – wyróżnione o te czy inne kryteria, w tym etniczne – jest zaś kluczową kwestią dla sprawnego zarządzania społeczeństwem wieloetnicznym.

³ Opinia EKES dotycząca współpracy między organizacjami a władzami w zakresie integracji imigrantów (lipiec 2011) [online], oprac. Marzena Mendza-Drozd, 9 września 2011 r., [dostęp 26 września 2011 r.], dostępny w Internecie: www.eu.ngo.pl/x/680750