

Problemy i wyzwania polskiego systemu udzielania ochrony międzynarodowej

Dorota Heidrich, Justyna Nakonieczna-Bartosiewicz

Uniwersytet Warszawski

W artykule dokonano analizy polskiego systemu udzielania ochrony międzynarodowej osobom poszukującym schronienia na terytorium RP, z uwzględnieniem perspektywy uchodźców korzystających z rozwiązań oferowanych przez Polskę. Opracowanie wykorzystuje dodatkowo wyniki badań empirycznych uzyskanych na podstawie przeprowadzonych przez autorki w okresie od listopada 2015 r. do lutego 2016 r. wywiadów z uchodźcami. Stanowią one ilustrację i uzupełnienie analizy polskiego prawnoinstytucjonalnego systemu ochrony uchodźców i pomocy udzielanej im w kraju. Zestawienie tych dwóch źródeł informacji pozwala na znalezienie potencjalnych różnic między formalnymi uwarunkowaniami sytuacji uchodźców w Polsce a jej subiektywną oceną dokonaną przez nich samych. W artykule stwierdzono, że system instytucjonalno-prawny w Polsce w zasadzie nie różni się znacząco od rozwiązań przyjętych w innych krajach Unii Europejskiej, natomiast elementy, takie jak klimat społeczny i nastawienie państwa do realizacji zobowiązania do udzielania ochrony, co można określić mianem kultury przyjęcia, stanowią najważniejszą przyczynę niskiej oceny przyjazności Polski jako kraju docelowego.

Słowa kluczowe: uchodźca, ochrona międzynarodowa, kryzys migracyjny, kultura przyjęcia.

Państwa, zgadzając się na przyjęcie uchodźców, zobowiązują się do znalezienia trwałego rozwiązania ich trudnej sytuacji, poprzez umożliwienie im powrotu do normalnego życia. Może to być zapewnienie dobrowolnej repatriacji, jeśli tylko stanie się ona możliwa, umożliwienie przeniesienia się do państwa trzeciego albo integracja z społeczeństwem przyjmującym¹. Skonstruowany prawnoinstytucjonalny system ochrony międzynarodowej działa jednak w specyficznym otoczeniu, odmiennym w różnych państwach, które wpływa na jakość realizacji ustanowionych zobowiązań międzynarodowych. Na to otoczenie składa się m.in. ogólna atmosfera wokół

Dorota Heidrich – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

Justyna Nakonieczna-Bartosiewicz – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

¹ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Conclusion on Local Integration*, 7.10.2005, nr 104(LVI), <http://www.refworld.org/docid/4357a91b2.html> (data dostępu: 4.02.2016).

przyjmowania uchodźców w danym państwie, jak również praktyka oraz nastawienie w instytucjach ich obsługujących. Ten miękki wymiar systemu można określić terminem „kultura przyjęcia”. Określenie to wywodzi się z nauki Kościoła katolickiego i opisuje pożądaną atmosferę przyjmowania osób poszukujących ochrony, które powinny być przyjmowane w klimacie życzliwości i otwartości oraz otoczone troską, wsparciem i pomocą².

W tym miejscu pojawia się pytanie, jak powinien działać system, aby spełniał swoje zadanie, a zaoferowana pomoc rzeczywiście odpowiadała potrzebom uchodźców. Innymi słowy, w jakich warunkach można mówić, że dany system jest przyjazny dla jego beneficjentów.

Punktem wyjścia niniejszej analizy jest stwierdzenie, że system instytucjonalno-prawny w Polsce w zakresie pomocy udzielanej osobom poszukującym ochrony w zasadzie nie różni się znacząco od rozwiązań przyjętych w innych krajach Unii Europejskiej (UE), natomiast elementy, takie jak klimat społeczny i nastawienie państwa do realizacji zobowiązania do udzielania ochrony, czyli wspomniana kultura przyjęcia, stanowią najważniejszą przyczynę niskiej oceny przyjazności Polski jako kraju przyjmującego. Według raportu MIPEX z 2015 r. – narzędzia mierzącego potencjał integracyjny poszczególnych państw, które pośrednio można użyć do oceny otwarcia na przyjmowanie cudzoziemców – Polska, na 38 badanych państw, zajmuje 32. pozycję, wyprzedzając jedynie Malte, Litwę, Słowację, Cypr, Łotwę i Turcję³.

Refleksja nad systemem udzielania ochrony cudzoziemcom jest o tyle istotna, że obecnie właśnie możliwość jej uzyskania jest jedną z istotniejszych przesłanek migracji do Europy⁴. Znamienny jest fakt, że w 2015 r. znacząca liczba nowo przybyłych do UE migrantów wystąpiła z wnioskiem o objęcie ochroną międzynarodową. Liczba osób objętych ochroną w państwach naszego kontynentu, szczególnie zaś w UE, od co najmniej dekady znacząco wzrasta i w najbliższej przyszłości nadal będzie rosła⁵.

² Por. M. Chamarczuk, *Omówienie konferencji Imigranci w Europie. Kultura przyjęcia*, w: J. Balicki, M. Chamarczuk (red.), *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, Rządowa Rada Ludnościowa, Międzyinstytutowy Zakład Badań nad Migracją, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2013, s. 395; *Orędzie Papieża Franciszka na Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy 2015 r.*, Watykan, 3.09.2014 r., https://w2.vatican.va/content/francesco/pl/messages/migration/documents/papa-francesco_20140903_world-migrants-day-2015.html (data dostępu: 7.01.2016).

³ Migrant Integration Policy Index (MIPEX) jest syntetycznym narzędziem do oceny potencjału integracyjnego migrantów w państwach członkowskich UE oraz w Australii, Islandii, Japonii, Kanadzie, Korei Południowej, Nowej Zelandii, Norwegii, Stanach Zjednoczonych, Szwajcarii i Turcji. Potencjał ten oceniany jest w skali od 0 do 100 w 8 obszarach, takich jak: dostępność do rynku pracy, edukacji, opieki zdrowotnej, możliwości politycznej partycypacji, stałego osiedlenia, łączenia rodzin, uzyskania obywatelstwa oraz stosowane polityki antydyskryminacyjne. Zob. T. Huddleston, O. Bilgili, A.-L. Joki, Z. Vankova, *Migrant Integration Policy Index 2015*, <http://www.mipex.eu/> (data dostępu: 18.01.2016).

⁴ Zob. P. Sasnal, *Exodus z Syrii. Migranci i uchodźcy z Bliskiego Wschodu*, „Rocznik Strategiczny” 2015/2016, t. 21, s. 351 i nast.

⁵ Zob. J. Nakonieczna-Bartosiewicz, *Migracyjny szok czy migracyjna histeria?*, „Rocznik Strategiczny” 2015/2016, t. 21, s. 370–372; por. M. Duszczyk, *Czy migracje położą kres UE?*, „Rocznik Strategiczny” 2015/2016, t. 21, s. 361–363.

Zagadnienia metodologiczne analizy oraz stosowana terminologia

W niniejszym artykule zastosowano triangulację metod badawczych. Podstawą badań była analiza formalnoprawnej charakterystyki systemu ochrony międzynarodowej. W tym celu przestudiowano akty prawne kształtujące ten system. Została ona uzupełniona o wywiady z uchodźcami, dla których przeprowadzenia zastosowano metodę etnograficzną⁶. Może stanowić ona istotne uzupełnienie metod badawczych tradycyjnie stosowanych w nauce o stosunkach międzynarodowych, takich jak analiza aktów prawnych, dokumentów i innych materiałów źródłowych, danych statystycznych oraz literatury przedmiotu, które pozwalają na analizę struktury systemu instytucjonalno-prawnego⁷. Badania empiryczne uzupełniają ten opis o perspektywę głównych uczestników badanego systemu. Nie jest to materialna prawda, ale subiektywna percepcja ich doświadczeń w kontakcie z zaprojektowaną strukturą instytucjonalno-prawną udzielenia ochrony międzynarodowej. W ten sposób oddano głos podstawowym aktorom tego procesu – jego beneficjentom. Ten zabieg pozwala na uchwycenie atmosfery przyjmowania uchodźców, a więc także na próbę odpowiedzi na pytanie, czy zaprojektowany system odpowiada na potrzeby jego użytkowników. Zgodnie z argumentacją przedstawioną w niniejszym artykule, perspektywa jednostki powinna być brana pod uwagę przy tworzeniu i poprawianiu regulacji prawnych – zarówno o charakterze międzynarodowym, jak i wewnętrznym. Pomińcie jej głosu prowadzi do sytuacji, w której skonstruowany system instytucjonalno-prawny nie odpowiada na potrzeby osób, dla których został stworzony.

W artykule wykorzystano wywiady z dwiema osobami, które uzyskały status uchodźcy w Polsce, posłużono się także, jako materiałem dodatkowym w celach porównawczych, wywiadami z trzema osobami posiadającymi ochronę w postaci statusu uchodźcy na terytorium Niemiec i Szwecji. Te dwa kraje stały się punktem wyjścia do analizy przyjazności systemu przyjmowania uchodźców w Polsce ze względu na fakt, że mają wieloletnie doświadczenia w udzielaniu ochrony, a – przez wzgląd na panującą tam

⁶ Metoda etnograficzna nie jest traktowana jako tradycyjna metoda badawcza stosunków międzynarodowych. Por. M. Sułek, *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2004. Równocześnie w literaturze dotyczącej badania stosunków międzynarodowych pojawiają się teksty rozważające możliwość jej zastosowania. Zob. P.T. Jackson, *Can ethnographic techniques tell us distinctive things about world politics?*, „International Political Sociology” 2008, t. 2, nr 1, s. 91–93; H. Schreiber, *Metoda etnograficzna w badaniu stosunków międzynarodowych – uwagi wstępne*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2016, t. 52, nr 1.

⁷ O zasadności uwzględnienia perspektywy jednostek w badaniu stosunków międzynarodowych pisze m.in. J.N. Rosenau, *People Count! Networked Individuals in Global Politics*, Paradigm Publishers, Boulder – London 2008, s. 1. Z kolei Hanna Schreiber opisuje zjawisko „przenikania” antropologii do stosunków międzynarodowych, jednocześnie zachęcając do tego typu działań badawczych. Zob. eadem, *Zostańmy here-tykami! Próba antropologizacji stosunków międzynarodowych*, w: *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, t. 2: G. Michałowska, J. Nakonieczna, H. Schreiber (red.), *Pułapki kultury*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

kulturę przyjęcia i inne uwarunkowania⁸ – cudzoziemcy właśnie tam, spośród wszystkich krajów UE, składają najwięcej wniosków. Niemcy wydają najwięcej pozytywnych decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, zamieszkuje je największa w UE liczba uchodźców, zaś Szwecja ma najwyższy w UE wskaźnik liczby uchodźców w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców (8,4 w porównaniu z 1,2 dla całej Unii)⁹.

Z dwiema osobami zamieszkującymi w Polsce wywiady zostały przeprowadzone osobiście. Wywiad z uchodźcą przebywającym w Niemczech odbył się drogą elektroniczną – przy użyciu komunikatora Skype. Autorki dotarły do swoich respondentów poprzez kontakty osobiste, a wywiady przeprowadzono w okresie od listopada 2015 r. do lutego 2016 r.¹⁰ Respondenci poprosili o zachowanie anonimowości. Wypowiedzi dwóch kolejnych osób opisujących swoje doświadczenia pobytu w Szwecji pochodzą z wywiadów przeprowadzonych przez Nathalie Rothschild oraz Ilana Mossa dla Migration Policy Centre¹¹. Krótką charakterystykę respondentów zawiera tabela 1.

Dla właściwego zrozumienia analizowanej problematyki konieczne jest doprecyzowanie obszaru badawczego. Obejmuje on system prawno-instytucjonalny przyznawania ochrony międzynarodowej w formie statusu uchodźcy. Tym samym kategoria „uchodźca” jest centralną kategorią wymagającą zdefiniowania i wyjaśnienia, bo jest ona bardzo często (szczególnie dziś w toczącej się gorącej dyskusji o tej problematyce), zwłaszcza w języku potocznym oraz w publicystyce, pojmowana mylnie, a termin ten stosowany jest najczęściej albo zbyt szeroko, albo też jako prosty synonim słowa „migrant”. Tymczasem uchodźca to osoba, której ścisłą definicję zawiera prawo międzynarodowe (na niej wzorowane są odpowiednie przepisy prawa krajowego). Zgodnie z tymi unormowaniami, za uchodźcę uznaje się osobę, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniami z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem lub na obszarze którego miała ostatnie stałe miejsce zamieszkania, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, znajduje się poza granicami tego państwa i z powodu tych obaw nie może bądź nie chce na jego obszar powrócić¹².

⁸ Jak podaje analiza Ośrodka Studiów Wschodnich, Niemcy są dla cudzoziemców krajem, w którym najchętniej występują o ochronę. Wśród najczęściej wymienianych przyczyn jest chociażby wysoki poziom rozwoju gospodarczego i powiązana z nim sytuacja na rynku pracy, która daje duże możliwości na przyszłość. Por. A. Cichanowicz, L. Gibadło (współpraca), *Niemiecki problem z „uchodźcami”*. *Najpoważniejszy test dla Merkel i wielkiej koalicji*, „Komentarze OSW”, 11.09.2015, nr 182, s. 4.

⁹ *Aid to refugees: How do European countries compare?*, EurActiv, <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/aid-to-refugees-how-do-european-countries-compare/> (data dostępu: 18.02.2016).

¹⁰ Wywiady przeprowadzono wraz z dr hab. Adrianą Łukaszewicz w ramach współpracy nad projektem dla DELab UW.

¹¹ *Syrian Refugees: A Snapshot of the Crisis – in the Middle East and Europe (Sweden: Stories from Stockholm)*, http://syrianrefugees.eu/?page_id=622 (data dostępu: 2.02.2016); zob. też nagrania wywiadów: <https://soundcloud.com/ilan-moss/> (data dostępu: 27.10.2016).

¹² Najbardziej ogólna definicja uchodźcy pochodzi z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515), zmienionej Protokołem

Tabela 1. Charakterystyka respondentów

Symbol	Kraj pochodzenia	Kraj pobytu	Wiek	Płeć: K – kobieta M – mężczyzna	Od jakiego czasu status uchodźcy	Język wywiadu
S1	Syria	Polska	27	K	1 rok	angielski
S2	Syria	Niemcy	18	M	5 miesięcy	angielski
S3	Syria	Szwecja	24	M	b.d.	angielski
S4	Syria	Szwecja	b.d., 14 lat pracy w dyplomacji syryjskiej	M	b.d.	angielski
A1	Afganistan	Polska	20	M	2 lata	polski

Źródło: opracowanie własne.

Często termin „uchodźca” stosuje się nieco szerzej, obejmując nim wszystkich cudzoziemców, którzy migrują z kraju pochodzenia z przyczyn zarówno politycznych czy społecznych, jak i ekonomicznych. Takie użycie może jednakże prowadzić do przekłamań w podawanych danych lub ich błędnej interpretacji, co – zwłaszcza gdy debacie na temat przyjmowania uchodźców towarzyszą silne, często nieprzyjemne nastroje społeczne – może mieć bardzo negatywny wpływ na sytuację tych, którzy przesłanki definicji uchodźcy spełniają i którym status uchodźcy należy się w wyniku przeprowadzonego zgodnie z obowiązującym prawem i procedurą postępowania o udzielenie ochrony cudzoziemcowi.

W niniejszym artykule wykorzystano historie opowiedziane przez cudzoziemców, którzy w krajach obecnego pobytu posiadają status uchodźcy (a nie inne formy ochrony). Starano się unikać stosowania terminu „uchodźca” wobec cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o objęcie ochroną międzynarodową, ale go jeszcze nie otrzymali ze względu na toczące się postępowanie.

Dla właściwego zbadania zagadnienia przyjmowania cudzoziemców wyjaśnienia wymaga również termin „integracja”, który w międzynarodowym prawie uchodźczym nie został nigdy zdefiniowany¹³. W niniejszym opracowaniu przyjęto, za definicją

dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517). Rozszerzone definicje uchodźców obowiązują na podstawie Konwencji Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA) z 10 września 1969 r. dotyczącej specyficznych zagadnień problemu uchodźców w Afryce oraz Deklaracji Organizacji Państw Amerykańskich z Kartagenu w sprawie uchodźców z 1984 r. (dla państw-stron Konwencji OJA oraz państw, które przyjęły do prawa krajowego rozwiązania zaproponowane w Deklaracji). Szerzej na temat uniwersalnego systemu ochrony uchodźców por. np. B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993; G.S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford 2007; A. Potyrała, *Współczesne uchodźstwo: próby rozwiązania międzynarodowego problemu*, Poznań 2005.

¹³ J. Crisp, *The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis*, New Issues in Refugee Research Series, Working Paper, nr 102, UNHCR, Geneva 2004, s. 1, <http://www.unhcr.org/407d3b762.html> (data dostępu: 24.01.2016).

Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), że integracja uchodźców ze społeczeństwem przyjmującym ma polegać przede wszystkim na wyrównaniu ich szans i umożliwieniu im niedyskryminacyjnego dostępu do różnych sfer życia przy równoczesnym zapewnieniu możliwości zachowania ich tożsamości kulturowej¹⁴. Jest to wynik dynamicznego i wielowymiarowego procesu interakcji między uchodźcami a społeczeństwem przyjmującym, który przebiega w trzech głównych obszarach: prawnym, ekonomicznym oraz społeczno-kulturowym. Wymiar prawny polega na przyznaniu uchodźcom zakresu uprawnień i praw niemal jednakowych z katalogiem praw obywateli. Wymiar ekonomiczny oznacza stworzenie warunków, w których uchodźcy są w stanie samodzielnie się utrzymywać i funkcjonować na poziomie nieodbiegającym od standardów życia w danym społeczeństwie. W końcu wymiar społeczno-kulturowy ma pozwolić uchodźcom na aklimatyzację, a społeczeństwu przyjmującemu umożliwić ich akceptację. Cały proces wymaga dobrych chęci z obydwu stron: podjęcia trudu adaptacyjnego przez uchodźców oraz otwartości na uchodźców ze strony społeczeństwa i instytucji publicznych państwa przyjmującego¹⁵.

Przyjazność systemu rozumiana jest jako taka jego konstrukcja, która umożliwia uchodźcom jak najszybsze rozpoczęcie normalnego życia w nowym miejscu pobytu. Zaczyna się ona już w momencie składania wniosku o przyznanie statusu uchodźcy, a kończy na stworzeniu warunków umożliwiających integrację ze społeczeństwem przyjmującym, w taki sposób, aby uchodźcy mieli szansę stać się jego samodzielnymi członkami. Taka integracja wymaga istnienia odpowiedniej architektury prawno-instytucjonalnej, interakcji społecznych pomiędzy przyjmującymi a cudzoziemcami, aktywności ekonomicznej uchodźców oraz zachowania przez nich poczucia godności¹⁶. Ogólną atmosferę przyjmowania uchodźców można opisać – jak już wspomniano – terminem „kultura przyjęcia”¹⁷.

Wiele społeczeństw, do których ludzie poszukujących ochrony przybywają, nie czeka na nich z otwartymi ramionami. Unaocznia to bieżący kryzys migracyjny rozgrywający się w Europie¹⁸. Niski poziom kultury przyjęcia, w stosunku do zarówno osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, jak i tych, które już ją otrzymały,

¹⁴ Ibidem, s. 2.

¹⁵ *A New Beginning: Refugee Integration in Europe: Outcome of an EU Funded Project on Refugee Integration Capacity and Evaluation (RICE)*, UNHCR, wrzesień 2013 r., s. 14–15, <http://www.refworld.org/pdfid/522980604.pdf> (data dostępu: 24.01.2016).

¹⁶ Ibidem, s. 10.

¹⁷ Określenie to pojawia się m.in. w liście Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Premiera Rządu RP Ewy Kopacz. Zob. *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Premiera Rządu RP z dnia 5 października 2015 r.*, sygn. V.543.9.2015.MS, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_PRM_ws_uchodzcow.pdf (data dostępu: 15.12.2015).

¹⁸ Zob. J. Nakonieczna-Bartosiewicz, *Migracyjny szok...*, op.cit., s. 381 i nast.; D. Baker, *Challenges and proposed alternatives for EU policy in managing migration from its southern borders*, „Studia Europejskie” 2016, nr 1, s. 134–135.

nie hamuje jednak zupełnie przyjazdów; nie jest ona ostatecznym wyznacznikiem wyborów kierunków geograficznych podejmowanej przez migrantów wędrowki, choć na pewno je ogranicza. Niejednokrotnie ci, którzy przyjadą, będą borykać się z problemami, odrzuceniem, nie zintegrują się na tyle, by stać się upodmiotowionymi członkami społeczeństwa. Państwo przyjmujące, związane normami prawa międzynarodowego, będzie ich przyjąć musiało, ale społeczeństwo zostawi ich na swoim marginesie. Tym samym, świadcząc na ich rzecz pomoc, nie skorzysta z ich potencjału i możliwości, które niesie ich obecność. Jeśli przyjmujemy uchodźców, musimy, z pobudek prawnych, powinności historycznej, moralności i względów czysto pragmatycznych, dać im szansę na integrację, tworząc system, który na to pozwoli. Dobrze ujęła to badaczka, Halina Grzymała-Moszczyńska: „Na jakim założeniu musimy się oprzeć, przyjmując uchodźców? Że jeśli zdecydują się w Polsce zostać, muszą otrzymać wsparcie w adaptacji kulturowej i integracji – w poznaniu danego miejsca, nauce języka”¹⁹.

Charakterystyka prawno-instytucjonalnego systemu ochrony uchodźców w Polsce

Polska po 1989 r. stała się stroną międzynarodowych umów dotyczących ochrony uchodźców, a od momentu przystąpienia do UE jest dodatkowo związana prawem unijnym w tym zakresie²⁰. Uregulowania międzynarodowe, inkorporowane do prawa wewnętrznego poprzez przyjęcie odpowiednich ustaw i aktów normatywnych niższego rzędu, doprowadziły do powstania systemu ochrony uchodźców, który w założeniach jest bardzo zbliżony do tych funkcjonujących w pozostałych państwach członkowskich UE. W praktyce ochrona realizowana jest różnie, w zależności od chęci i możliwości danego państwa.

Wyraźnie więc rysują się trzy poziomy regulacji dotyczących ochrony uchodźców, które tworzą przestrzeń prawno-instytucjonalną dla ochrony osób uciekających przed prześladowaniami w naszym kraju. Jest to, po pierwsze, poziom uniwersalny z konwencją genewską dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. (zmienioną protokołem nowojorskim z 1967 r.), wraz z całym instytucjonalnym systemem stworzonym wokół powołanego w 1950 r. UNHCR. Po drugie, na poziomie regionalnym, funkcjonuje prawodawstwo i instytucjonalne rozwiązania UE w zakresie polityki imigracyjnej

¹⁹ *Profesor Halina Grzymała-Moszczyńska: Wśród uchodźców w Turcji nie spotkałam nikogo, dla kogo Bóg byłby powodem do wzniecania konfliktu*, wywiad z H. Grzymałą-Moszczyńską przeprowadzony przez M. Borowską, „Wysokie Obcasy”, 24.10.2015, <http://www.wysokieobcasy.pl/wysokie-obcasy/1,53662,-19058085,rowni-choc-rozni.html> (data dostępu: 12.12.2015). Na temat różnych rodzajów polityki azylowej por. np. J. Balicki, P. Stalker, *Polityka imigracyjna i azylowa. Wyzwania i dylematy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006.

²⁰ Na ten temat por. A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.

i azylowej, która od przyjęcia traktatu amsterdamskiego w 1997 r. została uwspólnotowiona²¹. Po trzeciej zaś funkcjonuje ustawodawstwo wewnętrzne, w tym przede wszystkim Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm.), dalej jako: ustawa o udzielaniu ochrony, oraz Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi.

Każdy wniosek o udzielenie ochrony na terytorium RP jest traktowany jako wniosek o przyznanie statusu uchodźcy. Wyjątkiem są sytuacje, w których wnioskodawca wyraźnie wskaże, że prosi o przyznanie mu azylu, będącego formą ochrony krajowej. Jeśli nie występują przesłanki uzasadniające wydanie pozytywnej decyzji w odpowiedzi na wniosek, cudzoziemiec może zostać objęty inną formą ochrony międzynarodowej, tj. ochroną uzupełniającą. Cudzoziemiec może otrzymać też tzw. ochronę czasową, która również zaliczana jest do form ochrony międzynarodowej²². Z kolei do innych form ochrony krajowej zalicza się: zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, zgodę na pobyt tolerowany, zezwolenie na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi, zezwolenie na pobyt czasowy wydawane ze względu na poszanowanie prawa do życia rodzinnego, a także zezwolenie na pobyt czasowy z uwagi na ochronę praw dziecka²³.

Począwszy od 1992 r., aż do połowy 2015 r., w sumie zostało w Polsce przez cudzoziemców złożonych 130 tys. wniosków o przyznanie statusu uchodźcy²⁴. W samej tylko pierwszej połowie 2015 r. wpłynęło 3826 wniosków (dodatkowo wznowione zostały 373 postępowania, co łącznie – nowe wnioski i wznowienia – daje liczbę 4199 wniosków); pozytywna decyzja uchodźcza została podjęta w odniesieniu do 103 osób; 91 osób otrzymało ochronę uzupełniającą, zaś 73 osoby pobyt tolerowany. Dla porównania w 2015 r. w Niemczech złożono ponad 476 tys. wniosków o udzielenie ochrony. Decyzję pozytywną podjęto w przypadku 57% (czyli ponad 140 tys.)

²¹ Wszystkie akta prawa unijnego dotyczące sytuacji prawnej uchodźców w Polsce i innych krajach członkowskich są dostępne na stronie Urzędu ds. Cudzoziemców pod adresem <http://udsc.gov.pl/prawo/akty-prawne-unii-europejskiej/dyrektywy/>. Por także A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający z ochrony w Polsce*, „Studia BAS” 2014, nr 4(40); Ł. Żołądek (red.), *Migracje i polityka migracyjna*, s. 199–200. Na temat ochrony uchodźców w systemie UE por. np. J. Balicki, *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki imigracyjnej i azylowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2012; I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2006; O. Raczycki, *Wspólny Europejski System Azylowy i Acquis wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, „Rocznik Strategiczny” 2015/2016, t. 21, s. 416–423.

²² Zob. art. 106 ustawy o udzielaniu ochrony; por. także Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. U. WE z 7.08.2001 L 212/12).

²³ Na temat szczegółowych regulacji prawnych odnoszących się do ochrony występującej w prawie krajowym zob. także A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający...*, op.cit. s. 201 i nast.

²⁴ Wszystkie dane na temat liczby wniosków oraz wydanych decyzji to wyliczenia własne przeprowadzone na podstawie raportów okresowych publikowanych przez Urząd ds. Cudzoziemców: <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/>.

rozpatrzonych w tym roku wniosków, w tym ponad 137 tys. osób otrzymało status uchodźcy. Z kolei w Szwecji przez cały 2015 r. złożono ponad 162 tys. wniosków. Decyzję pozytywną podjęto w przypadku ponad 72% rozpatrzonych w tym roku wniosków (czyli ponad 32,2 tys.) – w tym ponad 12,7 tys. osób otrzymało status uchodźcy²⁵.

We wszystkich przypadkach dotyczących ochrony międzynarodowej w Polsce decyzję podjął Szef Urzędu ds. Cudzoziemców. Co do zasady na wydanie decyzji Szef Urzędu ma 6 miesięcy. W wyjątkowych przypadkach okres ten może ulec skróceniu, ale bywa też, że wnioskodawca oczekuje na decyzję dłużej (formalnie termin może być przedłużony do 15 miesięcy). W wyniku postępowania możliwe jest wydanie decyzji pozytywnej, decyzji odmownej, jak również postępowanie może zostać umorzone. Ta trzecia ewentualność to najczęstszy przypadek – w 2012 r. umorzenia stanowiły 78% decyzji, w 2013 r. – 85%, a decyzje odmowne odpowiednio 18 i 11%²⁶. W pierwszej połowie 2015 r. Szef Urzędu wydał 1614 decyzji negatywnych oraz w przypadku 3826 wniosków zdecydował o umorzeniu postępowania²⁷.

Odwołania od decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców rozpatruje Rada ds. Uchodźców. W pierwszym półroczu 2015 r. do Rady wpłynęły 1494 odwołania. W tym samym okresie Rada wydała 817 decyzji utrzymujących w mocy w odniesieniu do uprzednio złożonych odwołań. Status uchodźcy mocą jej decyzji został nadany dwóm osobom, ochronę uzupełniającą otrzymało 27 osób, a pobyt tolerowany jedna osoba²⁸. Rada przekazała 62 sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Szefa Urzędu. Statystyki wyraźnie pokazują, że wśród decyzji Rady dominują te podtrzymujące wcześniejsze postanowienia.

Funkcjonowanie systemu – perspektywa uchodźców

Cudzoziemcy posiadający ochronę w Polsce, z którymi – na potrzeby niniejszej analizy – przeprowadzono wywiady, opowiadali o swoich problemach zarówno na etapie następującym zaraz po wjeździe na terytorium RP oraz w trakcie trwania procedury, jak i podczas integracji, już po otrzymaniu pozytywnej decyzji. Zostały one uszeregowane w następujących grupach:

- wjazd na terytorium RP i przyjęcie wniosku o ochronę;
- problem detencji cudzoziemców (w tym cudzoziemców nieletnich) występujących o ochronę;
- problemy finansowe cudzoziemców starających się o ochronę;

²⁵ Dane dla Niemiec i Szwecji za Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00191&language=en>; <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00192&language=en> (data dostępu: 12.02.2016).

²⁶ A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający...*, op.cit., s. 211.

²⁷ Urząd ds. Cudzoziemców, *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w pierwszej połowie 2015 roku*, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/> (data dostępu: 10.02.2016).

²⁸ Dane na podstawie: ibidem.

- problemy etapu integracyjnego: indywidualny program integracji (IPI);
- edukacja cudzoziemców starających się o ochronę i objętych nią;
- przykłady innych problemów wskazywanych przez respondentów.

Kategorie te zostały w zwięzły sposób scharakteryzowane. Opisano także źródła zidentyfikowanych problemów oraz możliwości ich systemowego rozwiązania. Przedstawione charakterystyki zilustrowano wypowiedziami badanych uchodźców.

Wjazd na terytorium RP i przyjęcie wniosku o ochronę

Uchodźca z Afganistanu (A1) tak opisuje moment przekroczenia granicy i pierwszego kontaktu z polskimi służbami:

Nie mieliśmy żadnych dokumentów. Telefonu też nie. (...) Wtedy jak nas zatrzymali, zachowywali się bardzo agresywnie. Strzelali w powietrze, dzieci płakały, ja też płakałem. Zatrzymali nas, przeszukali, sprawdzili wszystko i potem zabrali nas do jakiegoś miejsca. (...) O czwartej rano. Byliśmy tak strasznie zmęczeni. Chcieliśmy jeść i spać. Byliśmy mokrzy (...) Wtedy przyjechał tłumacz, ale umiał tylko powiedzieć: „Cześć, co tam” (...) Był wywiad: jak przyjechaliśmy itd. (...) Straż powiedziała nam, że idziemy do sądu i sąd zdecyduje, co z nami będzie. Wzięli odciski palców...

Bardzo krytycznie odnosi się do miejsca przetrzymywania, co należy zestawić z faktem, iż nie był on wówczas osobą pełnoletnią (problem detencji nieletnich cudzoziemców omówiono w dalszej części tekstu).

Tam był zamknięty pokój, jeszcze kamera była i było światło sztuczne, zamknięte drzwi. Jeśli chciało się iść do toalety, trzeba było pukać, przychodził ochroniarz i z nim musiało się iść do toalety. Dwa razy w tygodniu musieliśmy wziąć prysznic i to wszystko. (...) najgorsze było mieszkanie w areszcie, dwa razy w tygodniu prysznic. Pisałem pamiętnik. (...) Zakratowane okno. Trzy łóżka.

Jak widać z cytowanych fragmentów, respondent pochodzenia afgańskiego krytycznie ocenia system przyjęcia go na terytorium polskim, a szczególnie źle wspomina czas, który spędził w ośrodku zamkniętym w Białymstoku. Sam moment zatrzymania jest sytuacją głęboko stresującą i pozostawia nieprzyjemne wrażenie, zwłaszcza że często ludzie, którzy nielegalnie przekraczają granicę, podobnie jak nasz respondent, są przemęczeni, głodni, czasami chorzy. Liczą więc, że napotkane osoby nareszcie pomogą im, dając bezpieczne schronienie i zaspokajając podstawowe potrzeby. Stąd też w kontakcie z przyjmowanymi osobami tak ważna jest świadomość ich problemów oraz wrażliwość ze strony pracowników służb granicznych, ale również pracowników ośrodków dla cudzoziemców²⁹.

²⁹ Do przykładów należy sytuacja z wypowiedzi uchodźcy afgańskiego: „My jesteśmy muzułmanami, nie możemy jeść świni. Ich to nie obchodziło. To, co nam dawali, musieliśmy zjeść”.

Problemem pozostaje również komunikacja z przedstawicielami służb granicznych i organów państwa odpowiedzialnych za rozpoczęcie procedury o przyznanie ochrony. Uchodźca z Afganistanu w swoich wypowiedziach bardzo wyraźnie wskazywał na ogólne poczucie braku zrozumienia sytuacji, w której się znajduje, i brak dostępu do wiedzy o swoich prawach.

Problem detencji cudzoziemców (w tym cudzoziemców nieletnich) występujących o ochronę

Kwestię zatrzymania oraz umieszczania cudzoziemców występujących o ochronę w aresztach dla cudzoziemców lub ośrodkach strzeżonych szczegółowo reguluje ustawa o udzielaniu ochrony (rozdz. 6, art. 87 i nast.). Ustawa przewiduje możliwość zastosowania innych środków zapobiegawczych wobec cudzoziemca (do czasu wydania ostatecznej decyzji w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej), traktując areszt lub ośrodek zamknięty jako rozwiązanie ostateczne. Inne możliwości to: obowiązek zgłaszania się do wskazanego organu; wpłata zabezpieczenia określonej kwoty pieniężnej; obowiązek zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu (art. 88 ust. 1 ustawy o udzielaniu ochrony). W odniesieniu do osób małoletnich bez opieki nie przewiduje się jednak stosowania ani aresztu dla cudzoziemców, ani ośrodka strzeżonego (art. 88a ust. 3 pkt 3 ustawy o udzielaniu ochrony).

Do problemów związanych ze stosowaniem przepisów ustawy o udzielaniu ochrony wielokrotnie odnosił się Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). Jak wskazuje on w swoich raportach, wprowadzenie środków alternatywnych do detencji po 1 maja 2014 r. wpłynęło na zmniejszenie liczby małoletnich umieszczanych w ośrodkach o ponad 40%³⁰. Jak zauważa dalej RPO: „Nadal jednak środki alternatywne do detencji orzekane są na zasadzie wyjątku od reguły, którą pozostaje kierowanie zatrzymanych cudzoziemców do placówek detencyjnych”³¹. Widać więc wyraźnie, iż problemem pozostaje nie tyle brak odpowiednich norm prawnych, a ich niestosowanie. Do zmiany przepisów RPO nawoływał w odniesieniu do praktyki detencji w stosunku do małoletnich ubiegających się o ochronę. Rzecznik postuluje wprowadzenie absolutnego zakazu detencji małoletnich, zwracając uwagę na jej negatywny wpływ na ich rozwój psychofizyczny³².

³⁰ Sprawa nr V.542.32.2014.MS. Odpowiedź Komendanta Głównego Straży Granicznej nr KG CU 1405/IV/MK/15, cyt. za: *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich...*, op.cit.

³¹ *Ibidem*, s. 6.

³² *Ibidem*. Bardzo zbliżone wnioski na temat detencji cudzoziemców starających się o ochronę na terytorium RP przedstawione były przez niektórych panelistów dyskusji „Migracja to nie przestępstwo. Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach zamkniętych”, zorganizowanej w grudniu 2012 r. przez Polską Akcję Humanitarną w kontekście protestu cudzoziemców w polskich ośrodkach detencyjnych w listopadzie 2012 r. Prelegenci wskazywali m.in. na fakt, że warunki panujące w ośrodkach podobne są do więziennych – osadzeni przebywają w zamkniętych pokojach, na „spacerniak” mogą wychodzić tylko w ciągu wyznaczonych dwóch godzin dziennie. Doktor Witold Klaus zwrócił uwagę na to, że środki stosowane wobec cudzoziemców objętych detencją są nieadekwatne do sytuacji, bo osoby, które nielegalnie przekroczyły granicę, czy też

Na podstawie materiału badawczego pochodzącego z wywiadu z uchodźcą afgańskim, starającym się uzyskać ochronę na terytorium RP jako – wówczas – małoletni pozostający bez opieki, stwierdzić można, że diagnoza Rzecznika jest właściwa. Traumatyczne przeżycia opisywane przez obywatela Afganistanu (A1) pozostawiają liczne wątpliwości w odniesieniu do jego traktowania:

W Białymstoku nie byłem traktowany jak człowiek. I nigdy w życiu nie będę z tego zadowolony. Było to dla mnie okropne. Potem w domu dziecka czułem już, że przyjechałem do Europy. W Białymstoku tylko jeden ochroniarz mi pomagał. Zawsze jak płakałem. Nawet nie mieliśmy długopisu i papieru. Jak coś chciałeś, musiałeś kupić. To był biznes. A ten pan zawsze mi przyniósł długopis, papier. I mi mówił, że to nie jego decyzja, że są. Płacz tu nic nie zmienia. Tego jednego wspominam pozytywnie. Zawsze mi pomagał.

Brak szybkiej reakcji na zapewnienia cudzoziemca dotyczące jego wieku i umieszczenie go w areszcie dla cudzoziemców, nawet jeśli było zgodne z przepisami prawa, na pewno nie odpowiadało standardowi, który Polska powinna spełniać przy przyjmowaniu dzieci bez opieki. Jak stwierdził nasz rozmówca z Afganistanu, polskie służby popełniły błąd przy wstępnej ocenie jego wieku:

W sądzie mnie wpisali 18 lat. Ja chciałem powiedzieć, że miałem 16, ale nie miałem dokumentów ze sobą. Nie mówiłem po polsku, a ten tłumacz nie był w stanie przetłumaczyć. Więc sąd zdecydował, że mam 18 i muszę iść do obozu. W Białymstoku. Ośrodek zamknięty. (...) Ja wtedy mówiłem po angielsku, rozmawiałem z ochroniarzem i powiedziałem, że chcę z naczelnikiem porozmawiać (...) Kurator mi powiedział, że mogę napisać podanie do naczelnika, by zabrać mnie do szpitala, żeby sprawdzić, czy mam 16 czy 18 lat. Wtedy miałem badania w szpitalu. Zabrali mnie i sprawdzili w kości. Po dwóch tygodniach miałem wyniki, że mam 16 lat.

Problemy finansowe cudzoziemców starających się o ochronę

Wszyscy cudzoziemcy poszukujący ochrony międzynarodowej, którzy trafią do Polski, zyskują prawo do pomocy socjalnej w wymiarze określonym przepisami ustawy o udzielaniu ochrony, zaś kwoty pomocy socjalnej zawarto w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 311). Cudzoziemcy skierowani do ośrodka (obecnie jednego z 11), w którym oczekują na decyzję, otrzymują 20 złotych miesięcznie na przybory

nie posiadają dokumentów poświadczających ich prawo do pobytu w Polsce, nie są przestępcami, a jedynie popełniły wykroczenie. Por. *Migracja to nie przestępstwo. Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach zamkniętych*, http://www.pah.org.pl/m/3262/Migracja_to_nie_przestepstwo_Sytuacja_cudzoziemcow_w_osrodkach_zamknitych.pdf (data dostępu: 15.02.2016). Zob. też D. Cegielka, A. Chrzanowska, W. Klaus, K. Wencel, *Przestrzeganie praw cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych. Raport z monitoringu*, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy” 2011, nr 2, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

toaletowe, a także 50 złotych miesięcznie kieszonkowego. Jednorazowo wypłacany jest im zasiłek na odzież i obuwie w wysokości 140 złotych. Cudzoziemcy mogą też zamieszkiwać poza ośrodkiem i w zamian pobierać świadczenia pieniężne na pokrycie we własnym zakresie kosztów utrzymania na terytorium RP. Osoby samotne zamieszkujące poza ośrodkami dla cudzoziemców otrzymują na ten cel 25 złotych dziennie, ale już dla czteroosobowej rodziny zasiłek ten będzie wynosił – zgodnie z rozporządzeniem – 50 złotych dziennie³³.

Wysokość świadczonej pomocy socjalnej dla osób ubiegających się o ochronę na terytorium RP została negatywnie oceniona przez RPO, który w liście skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, zauważył, że

kwoty te nie gwarantują cudzoziemcom godnego standardu życia: nie pozwolą bowiem na zaspokojenie wszystkich potrzeb, począwszy od wynajęcia lokalu mieszkalnego, kończąc na kosztach codziennego utrzymania.

Rzecznik zwrócił uwagę na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE w tym zakresie i postulował, aby dostosować wysokość świadczeń do indywidualnych potrzeb osób ubiegających się o ochronę oraz by podwyższyć ją do poziomu, który umożliwi im wynajem i utrzymanie mieszkania³⁴.

Wysokość świadczeń finansowych dla osób ubiegających się o ochronę na terytorium RP to jeden z największych problemów. W wywiadach respondenci stwierdzili: „(...) za 750 złotych musiałem przeżyć” (A1); „Dają ci kwotę, która nie jest do zaakceptowania dla większości ludzi” (S1).

Dla porównania, osoby występujące z wnioskiem o ochronę w Szwecji, jeśli nie posiadają środków własnych wystarczających na pokrycie kosztów mieszkania i żywienia, mogą uzyskać zakwaterowanie w lokalach administrowanych przez Szwedzką Agencję ds. Migracji lub zamieszkać w wybranym przez siebie lokum. W pierwszym przypadku cudzoziemiec otrzymuje dodatkowo od 24 koron szwedzkich (około 11 złotych) do 71 koron szwedzkich (około 33 złote) dziennie. Poza wydatkami na żywność środki przekazywane oczekującym na rozpatrzenie wniosku o ochronę przeznaczone są na ubrania, obuwie, leki, pomoc medyczną, środki czystości i inne wydatki, w zależności od potrzeb beneficjentów³⁵.

Świadczenia pieniężne i pomoc socjalna na etapie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony w Niemczech są wyższe niż w Szwecji. Po przyjeździe na terytorium Niemiec i złożeniu wniosku o ochronę cudzoziemcy mogą zamieszkać w ośrodku

³³ *Rodzaje przyznawanej pomocy*, <http://udsc.gov.pl/uchodzczy-2/pomoc-socjalna/system-pomocy-socjalnej/rodzaje-przyznawanej-pomocy/> (data dostępu: 12.02.2016).

³⁴ *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich...*, op.cit.

³⁵ *Migrationsverket, Financial Support*, <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Financial-Support.html> (data dostępu: 10.02.2016).

recepcyjnym, w którym mają prawo do darmowego żywienia oraz otrzymują około 143 euro miesięcznie na własne potrzeby (około 630 złotych), która to suma może wzrosnąć po trzech miesiącach pobytu do maksymalnie 216 euro (około 950 złotych)³⁶.

Problemy etapu integracyjnego: indywidualny program integracji (IPI)

Po uzyskaniu pozytywnej decyzji uchodźcy (oraz osoby objęte ochroną uzupełniającą) na terytorium RP objęci zostają tzw. indywidualnym programem integracji (IPI), za którego organizację odpowiedzialne jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Pomoc integracyjna obejmuje:

- świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego – w wysokości od 446 do 1175 złotych miesięcznie na osobę;
- opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne;
- specjalistyczne poradnictwo socjalne³⁷.

Za udzielanie pomocy integracyjnej odpowiedzialne są powiatowe centra pomocy rodzinie, które działają w imieniu starosty powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca³⁸. Wsparcie udzielane jest maksymalnie na okres 12 miesięcy. Indywidualny program integracyjny jest uznawany za zbyt krótki; eksperci oceniają, że powinien trwać co najmniej trzy lata, by prawdziwie przyczynił się do przygotowania uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą do funkcjonowania w Polsce³⁹. Ponadto pomocy integracyjnej udziela się na wniosek uchodźcy lub osoby posiadającej ochronę uzupełniającą złożony w terminie 60 dni od dnia uzyskania przez niego statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej⁴⁰. Przekroczenie terminu, co nie jest wcale przypadkiem rzadkim, uniemożliwia uzyskanie takiej pomocy⁴¹.

³⁶ *Refugees' benefits around Europe*, https://infogr.am/refugees_benefits_in_europe (data dostępu: 20.02.2016).

³⁷ Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, *Pomoc integracyjna dla uchodźców oraz osób posiadających ochronę uzupełniającą*, <https://www.mazowieckie.pl/urząd/polityka-spoleczna/uchodzcy/727,Pomoc-integracyjna-dla-uchodzcow-oraz-osob-posiadajacych-ochrone-uzupelnijaca.html> (data dostępu: 16.02.2016). Dla porównania: w Szwecji, w momencie uzyskania ochrony, cudzoziemiec jest uprawniony do udziału w dwuletnim programie integracyjnym, w ramach którego ma możliwość nauki języka i otrzymuje pomoc w znalezieniu pracy. Uczestnicy otrzymują 6700 koron szwedzkich (około 3150 złotych) miesięcznie (lub relatywnie więcej, jeśli mają na utrzymaniu dzieci lub jeśli potrzebują dodatkowych środków na wydatki mieszkaniowe). W Niemczech zaś po otrzymaniu pozytywnej decyzji lub po upływie 15 miesięcy od złożenia wniosku cudzoziemiec otrzymuje finansową pomoc od państwa niemieckiego w wysokości około 400 euro (1760 złotych) i ma pokrywane koszty mieszkania oraz ogrzewania. Ma również prawo, podobnie jak inni migranci legalnie przebywający w Niemczech, do odbycia kursu integracyjnego, podczas którego może pobierać lekcje języka (maksymalnie 900 godzin) oraz wziąć udział w zajęciach z orientacji kulturowej.

³⁸ Pomoc cudzoziemcom w procesie integracji jest zadaniem z zakresu administracji rządowej realizowanym przez powiat.

³⁹ A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający...*, op.cit., s. 213.

⁴⁰ Wniosek obejmuje również małoletnie dzieci i małżonka wnioskodawcy, jeżeli posiadają oni status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

⁴¹ W 2014 r. łączna liczba uchodźców oraz osób posiadających ochronę uzupełniającą objętych indywidualnymi programami integracyjnymi wyniosła – odpowiednio – 326 oraz 287 osób. Najwięcej programów

Wysokość kwoty miesięcznej wypłacanej podczas realizacji IPI, choć wielu wystarczy na skromne życie, nie daje możliwości pokrycia kosztów inne niż podstawowe, by wskazać choćby edukację, wydatki na książki, pomoce naukowe itp. Afgański uchodźca (A1) w następujący sposób opisał swoją sytuację:

Trzy razy w tygodniu pracuję. Za godzinę dostaję 8 złotych. Za to muszę opłacić mieszkanie, jedzenie i jeszcze muszę coś dla siebie kupić. We wcześniej pracowałem i dostawałem pieniądze od rodziny. Dostawałem też od państwa. Wystarczało mi. Teraz jest bardzo ciężko. Nawet w ostatnich dwóch miesiącach musiałem pożyczyć od kolegów.

Odpowiednie instytucje publiczne powinny pomóc cudzoziemcom posiadającym ochronę w jak najszybszym znalezieniu pracy, ale w praktyce pomoc ta sprowadza się do poinformowania, że szybciej i efektywniej będzie, gdy dana osoba będzie starać się o zatrudnienie we własnym zakresie. Wedle raportu MIPEX, Polska w wymiarze dostępności rynku pracy dla cudzoziemców zajęła 33. pozycję, uzyskując status kraju o niekorzystnych warunkach⁴². Równocześnie oczekiwania i kwalifikacje cudzoziemców są niedostosowane do potrzeb rynku pracy. Problem został opisany przez obywatelkę Syrii (S1):

(...) spotykałam się w sprawie pracy z moim opiekunem [przydzielonym w ramach IPI – przyp. autorki]. Powiedział, bym przyniosła mu CV, które poprawi i wyśle do różnych miejsc, aby zobaczyć, czy mam szansę dostać pracę. Ale to miało trwać bardzo długo (...). Więc zaczęłam szukać sama. Było to trudne. Po pierwsze ze względów językowych, a – po drugie – dlatego, że noszę hidżab. (...) Gdy pracodawca zobaczył moje zdjęcia w hidżabie, od razu mi odmówił. Wiem, że to było przez hidżab, bo zdziwił się, gdy spojrział na zdjęcie. Powiedział mi o tym.

Dla porównania Szwecja pomaga uchodźcom w poszukiwaniu zatrudnienia. Mimo to dla respondenta S4 najpoważniejszym problemem jest praca poniżej posiadanych kwalifikacji:

Dla mnie wyzwaniem jest to, że w Szwecji muszę zapomnieć, że byłem dyplomata. I muszę zapomnieć, że chciałybym pracować w szkolnictwie wyższym. Nie jest dla mnie łatwe znalezienie takiej pracy, która łączyłaby to, kim byłem w przeszłości, z tym, co jest (...) Jedyna praca, jaka jest dla mnie tutaj dostępna, to kawiarnie albo restauracje (...) Ale wciąż mam swój plan, by dokończyć studia i znaleźć dobrą pracę.

realizowanych było w tym roku w województwie mazowieckim. Por. *Świadczenia z pomocy społecznej udzielane cudzoziemcom w 2014 roku na wsparcie indywidualnych programów integracji*, MPiPS 2015, http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Pomoc%20spoleczna/cudzoziemcy/2014%20-%20pomoc%20w%20PCPR%20i%20OPS%20dla%20cudzoziemcow.pdf (data dostępu: 10.02.2016).

⁴² T. Huddleston, O. Bilgili, A.-L. Joki, Z. Vankova, *Migrant Integration...*, op.cit., <http://www.mipex.eu/labour-market-mobility/> (data dostępu: 29.10.2016).

Podczas trwania IPI w Polsce jego beneficjenci powinni uzyskać pomoc w poszukiwaniu mieszkania, jednak brak wystarczającej puli tzw. mieszkań chronionych⁴³ nie pozwala na faktyczną realizację tego zadania. Także w tym przypadku pracownicy centrów pomocy rodzinie sugerują podjęcie indywidualnych działań przez cudzoziemca, zaznaczając, że oczekiwanie na pomoc może trwać zbyt długo. Wszystko to prowadzi do powstawania problemu bezdomności wśród osób objętych ochroną (ale także wśród osób oczekujących na wydanie decyzji)⁴⁴. Do problemów ze znalezieniem mieszkania przyczyniają się także uprzedzenia społeczne panujące wśród ich właścicieli.

Na trudności ze znalezieniem mieszkania i brak efektywnego wsparcia w tym zakresie ze strony odpowiednich instytucji w Polsce wskazała obywatelka Syrii (S1):

(...) nie otrzymałam żadnej pomocy w poszukiwaniu mieszkania. Mój opiekun socjalny powiedział mi (...) – będziesz bardzo długo czekać. To jest jak *mission impossible*. Mamy przepisy prawne, że ktoś powinien pomóc ci szukać, ale oni dla ciebie będą szukać mieszkania, gdy ty już będziesz przez sześć miesięcy na ulicy? Musisz szukać sama. (...) sześć czy siedem osób, do których zadzwoniłam, gdy tylko usłyszały, że jestem cudzoziemką, że jestem z Syrii, po prostu odkładały słuchawkę. Ale to się nie dzieje tylko mnie (...) Turcy (...), Ukraińcy (...). Natychmiast. Jeśli nie mówisz po polsku albo masz trochę inny akcent, oni po prostu odkładają słuchawkę i więcej nie podnoszą.

Warto raz jeszcze zacytować obywatela Afganistanu (A1). Co prawda wskazywał on na problemy mieszkaniowe, z którymi borykał się jeszcze przed uzyskaniem statusu

⁴³ Mieszkanie chronione stanowi formę pomocy społecznej dla osób w trudnej sytuacji życiowej, w tym dla osób posiadających status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy (zgodnie z art. 53 § 1 Ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 930 z późn. zm.). Pobyt w mieszkaniu chronionym ma przygotować „osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub [jest formą] zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną” (art. 53 § 2 ustawy o pomocy społecznej). Mieszkanie chronione może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej (regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, dom pomocy społecznej, placówkę specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, placówkę opiekuńczo-wychowawczą, ośrodek adopcyjno-opiekuńczy, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej) lub przez organizację pożytku publicznego.

⁴⁴ W jej dwóch odmianach, tj. bezdachowości (definiowanej jako przebywanie w przestrzeni publicznej lub noclegowniach) i bezmieszkaniowości (definiowanej jako przebywanie w schroniskach, ośrodkach interwencji kryzysowej lub ośrodkach dla oczekujących na przyznanie statusu uchodźcy). Por. K. Wysińska, *Gdzie jest mój dom? Bezdomność i dostęp do mieszkań wśród ubiegających się o status uchodźcy, uchodźców i osób z przyznaną ochroną międzynarodową w Polsce*, UNHCR, Warszawa 2013, s. 8. Autorka zauważa: „W 2012 roku osoby kluczowe oszacowały, że wskaźnik skrajnej bezdomności (bezdachowości) wśród osób z przyznaną ochroną międzynarodową wynosi od 5 do 10%, bezmieszkaniowości i wykluczenia mieszkaniowego – od 30 do 40%, a tylko 20% uchodźców mieszka w zabezpieczonym i odpowiednim lokalu. Zgodnie z tymi szacunkami (wskazującymi, że do 40% uchodźców doświadczą jednej z form wykluczenia mieszkaniowego) i z uwzględnieniem liczby uchodźców posiadających ważną zgodę na pobyt (4920 pod koniec 2011 roku), bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym w Polsce w 2012 roku było dotkniętych około 2 tysięcy osób z przyznaną ochroną międzynarodową” – ibidem, s. 11; zob. też K. Wysińska, N. Ryabińska, *Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego*, ISP, Warszawa 2010.

uchodźcy, lecz opisywana przez niego sytuacja jest o tyle ważna, że dotyczyła osoby nieletniej w trakcie rozpatrywania jej wniosku:

Potem miałem już 18 lat i musiałem się wyprowadzić z domu dziecka. Jeszcze nie miałem dokumentów. Miałem tylko tymczasowe prawo pobytu. Porozmawiałem z moją wychowawczynią, że ja wiem, że ja nie ma dokumentów. Ale wiedziałem też, że jak ktoś skończył 18 lat, to wtedy mógł zamieszkać w mieszkaniu chronionym. Ale powiedzieli mi, że nie mam karty pobytu, więc nie traktują mnie jako Polaka.

Edukacja cudzoziemców starających się o ochronę i nią objętych

Do podstawowych wyzwań wskazywanych przez badania nad problemem integracji uchodźców należy możliwość szybkiego i efektywnego wejścia w system edukacyjny dzieci rodzin uchodźców bądź dzieci przyjeżdżających bez opieki i występujących o przyznanie ochrony⁴⁵. Prawo do bezpłatnej edukacji przysługuje wszystkim dzieciom z rodzin występujących o ochronę, jak również dzieciom ze statusem uchodźcy lub przyznaną inną formą ochrony (wynikającej z prawa międzynarodowego i krajowego). Dodatkowo dzieci, które nie znają w stopniu wystarczającym języka polskiego, mają prawo do korzystania z zajęć wyrównawczych, dodatkowych lekcji języka polskiego, a także – teoretycznie – powinny mieć zapewnioną pomoc ze strony tzw. asystentów kulturowych⁴⁶. Stopień realizacji zobowiązań (poza dostępem do bezpłatnej edukacji) i jakość ich realizacji w dużej mierze zależą od determinacji dyrektorów placówek oświatowych oraz od pomocy ze strony organizacji międzyrządowych (zarówno finansowej, jak i organizacyjnej).

Badania w placówkach prowadzących edukację dla cudzoziemców w Polsce wykazują, że przygotowanie do pracy z takimi dziećmi jest często niewystarczające, brakuje też pomysłów na edukację środowisk rówieśniczych, co często przekłada się na złe samopoczucie dzieci cudzoziemskich oraz pojawiające się u nich zniechęcenie do kontynuacji nauki. Na problemy z przyjaznością systemu edukacji dla cudzoziemców wskazują także wyniki raportu MIPEX. W tym wymiarze Polska zajęła 30. pozycję, uzyskując zaledwie 20 punktów na 100 możliwych, w wyniku czego został on oceniony jako „skrajnie niekorzystny” (*critically unforvable*)⁴⁷.

⁴⁵ Jak wskazują wyniki badań, dzieci cudzoziemców starających się o ochronę trafiają do polskiego systemu edukacji w ciągu około dwóch tygodni od rozpoczęcia procedury. Por. A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający...*, op.cit., s. 216.

⁴⁶ Znowelizowana ustawa o systemie oświaty pozwala na zatrudnienie w szkole tzw. asystenta kulturowego. Powinna to być osoba znająca język i kulturę kraju pochodzenia uczniów, a jej zadaniem ma być pomoc dla nauczyciela i ucznia. Na mocy ustawy dyrekcja szkoły ma również prawo do zatrudnienia dodatkowej osoby ułatwiającej integrację uczniów cudzoziemskich ze społecznością szkolną. Por. Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm. – art. 94a oraz A. Chrzanowska, *Asystent kulturowy – innowacyjny system pracy w szkołach przyjmujących dzieci cudzoziemców*, Analizy – Raporty – Ekspertyzy, nr 5, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej 2009.

⁴⁷ T. Huddleston, O. Bilgili, A.-L. Joki, Z. Vankova, *Migrant Integration...*, op. cit., <http://www.mipex.eu/education/> (data dostępu: 29.10.2016).

Podkreślić należy, że na efektywność nauczania małoletnich cudzoziemców z rodzin starających się o ochronę na terytorium RP wpływ mają również czynniki innego rodzaju. Polska traktowana jest przez cudzoziemców poszukujących ochrony jako kraj tranzytowy. Rodzice nie są więc zainteresowani inwestowaniem czasu i wysiłku w naukę dzieci, zwłaszcza naukę języka polskiego. Brak znajomości języka z kolei w oczywisty sposób znacząco ogranicza możliwość osiągnięcia sukcesów w szkole. Często również przyczynia się do trudności w komunikacji, co może skutkować niewłaściwym zachowaniem, czasami agresją. Wyzwania stojące przed państwem polskim w zakresie dostępu cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy do edukacji zostały szczegółowo przedstawione w raporcie Biura RPO, zatytułowanym *Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji*, już w 2013 r. (raport przekazany został Ministrowi Edukacji Narodowej w czerwcu 2014 r.), ale rekomendacje i wnioski z raportu pozostają aktualne⁴⁸.

Szczególnie trudna sytuacja edukacyjna dotyczy młodych dorosłych, pozostających bez opieki. Swoją sytuację w momencie osiągnięcia pełnoletności opisuje Afgańczyk (A1) w następujący sposób:

Potem miałem już 18 lat i musiałem się wyprowadzić z domu dziecka. Jeszcze nie miałem dokumentów. Miałem tylko tymczasowe prawo pobytu. (...) Chodziłem jeszcze do szkoły. Skończyłem gimnazjum, poszedłem do technikum i nie miałem jeszcze czasu, by pracować. Musiałem jakoś przeżyć.

Na podobne problemy wskazuje Syryjka (S1):

(...) ja nie przyjechałam jako uchodźca [nie od razu wystąpiłam o ochronę – przyp. autorki]. Zapłaciłam za pierwszy rok [studiów – przyp. autorki]. A kiedy otrzymałam status uchodźcy, potrzebowałam... jak by to powiedzieć... nie żadnego specjalnego traktowania. Ale trochę pomocy. Teraz staram się złożyć wniosek o tę pomoc do dziekana (...). Powiedziano mi: „Ok, składaj, ale nic nie możemy zagwarantować”. Ja myślę, że w innych krajach jest trochę lepiej.

O systemie edukacji w Niemczech w bardzo przychylny sposób wypowiadał się respondent narodowości syryjskiej (S2):

Mam duże ułatwienia w szkole (...). Chcieli, żebym szybko poszedł do szkoły. A to dobre i dla mnie, i dla nich. Bo gdy dorosnę, kiedy zrobię coś dobrego dla siebie, to też dobre dla kraju [przyjmującego – przyp. autorki]. To powiązane. (...) ja chcę odnieść sukces. A dla nich – oni też odniosą sukces, jeśli ktoś taki jak ja odniesie sukces.

Następnie opowiedział, jak szkoła wsparła realizację jego sztuki teatralnej:

⁴⁸ *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich...*, op.cit., s. 8.

(...) zrobiłem małą sztukę teatralną. Trzydzieści minut, ale zrobiłem ją. I była dobra. Napisałem ją. (...) i zrobiliśmy ją z Niemcami. Była sponsorowana przez szkołę. Nie była to sztuka szkolna, tylko przez nią sponsorowana. Wynajem sali, kostiumy, makiż. (...) nie taka, w której grają uczniowie. To naprawdę poważna sztuka. Opowiada o przemocy w rodzinie.

Przykłady innych problemów wskazywanych przez respondentów

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, iż nierzadko uchodźcy i osoby korzystające z ochrony uzupełniającej nie mają dostępu do informacji dotyczących przysługujących im uprawnień, gubią się w przepisach i praktyce ich stosowania. To powoduje, że jedynie część cudzoziemców objętych ochroną (zaradni, znający język, mający wsparcie od osób trzecich) ma szansę na ustabilizowanie życia w Polsce. Duża grupa cudzoziemców prawdopodobnie nie próbuje nawet dochodzić swoich praw, bojąc się systemu prawnoinstytucjonalnego, z którym muszą się zetknąć.

Do wskazywanych problemów należą trudności w uzyskaniu numeru PESEL, co z kolei uniemożliwia cudzoziemcom sprawne funkcjonowanie w codziennym życiu. Wiele firm świadczących usługi telekomunikacyjne, bankowe⁴⁹ i inne wymaga podania PESEL-u, mimo iż nie powinny stwarzać uchodźcom i osobom z przyznanymi innymi formami ochrony tego typu problemów (zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami do podpisania umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych, bankowych itp. powinien wystarczyć np. nr paszportu cudzoziemca)⁵⁰. Nasza respondentka (S1), w 13 miesięcy po pozytywnej decyzji w sprawie wniosku o udzielenie ochrony w Polsce, nie posiadała numeru PESEL i nie potrafiła stwierdzić, dlaczego nie może go otrzymać. Respondentka preferowała w związku z tym korzystać np. z pomocy krewnych i znajomych w podpisaniu umowy na świadczenie usług telekomunikacyjnych aniżeli kontynuować wysiłki w celu uzyskania PESEL-u. Potwierdzają to fragmenty wywiadu, świadczące o niewystarczającej wiedzy w zakresie warunków przyznawania numeru PESEL:

⁴⁹ Uchodźcy w wywiadach wskazywali jeden bank – Bank Millennium – w którym założyli konta, niewymagający od nich podania PESEL-u przy podpisywaniu umowy.

⁵⁰ Zgodnie z przepisami Ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 722 z późn. zm.) oraz Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 4 stycznia 2012 r. w sprawie nadania lub zmiany numeru PESEL (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1984) cudzoziemcy, m.in. posiadający status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, powinni mieć nadany numer PESEL z urzędu w momencie zameldowania. Jeśli nie mogą się zameldować (zameldowanie jest uzależnione od podpisania umowy na wynajem mieszkania lub posiadania innego dokumentu potwierdzającego prawo do przebywania w lokalu; jak wynika z wypowiedzi respondentów, właściciele mieszkań nie chcą podpisywać umów bez PESEL-u), a potrzebują PESEL, mogą złożyć wniosek o jego nadanie w urzędzie gminy właściwym dla siedziby pracodawcy lub – jeśli takiego nie można ustalić – w urzędzie dzielnicy Śródmieście w Warszawie. Por. *Uzyskaj numer PESEL (dla cudzoziemców)*, OBYWATEL.GOV.PL: informacje i usługi przyjazne obywatelom, <https://obywatel.gov.pl/dokumenty-i-dane-osobowe/uzyskaj-numer-pesel-dla-cudzoziemcow> (data dostępu: 12.02.2016).

Wcześniej, gdy ludzie wnioskowali o status uchodźcy, dostawali PESEL. Teraz ja nie dostaję. Bo to nowa regulacja w polskim prawie i to jest, wydaje mi się, związane z faktem, że nie miałam mieszkania... Osoba, od której wynajmuję mieszkanie, bardzo narzeka, że ja chcę podpisać umowę. A ja muszę podpisać, bo, jak mi powiedział pracownik socjalny, bez tego nie dostanę PESEL-u. (...) Napotykam na liczne problemy związane z brakiem PESEL-u. Nie mogę mieć abonamentu na telefon komórkowy, nie mogę wziąć pożyczki. (...) Do wszystkiego w Polsce wymagany jest PESEL (...) Brak PESEL-u to jeden z moich największych kłopotów tutaj. Pytałam nie tylko mojego opiekuna socjalnego, ale też inną osobę w urzędzie. Ona mi wciąż powtarzała, że takie jest prawo. Ale nie potrafiła nawet wskazać przepisów. Powiedzcie mi, jak to możliwe. Ja tu być może zostanę do końca życia, a oni nie chcą dać mi tego numeru.

Również w wypowiedzi obywatela Afganistanu (A1) pojawia się problem niezrozumienia przepisów, braku dostępu do wyczerpującej informacji i – nierzadko – braku życzliwości ze strony urzędników. W następujący sposób opisuje swoje wysiłki w sprawie potwierdzenia świadectwa maturalnego z kraju pochodzenia w kuratorium oświaty:

Powiedziałem, że mam maturę, ale kazali mi potwierdzić papiery z ambasadą, z kuratorium, potrzebowałem tłumaczenie przysięgłe. Wtedy poszedłem do ambasady afgańskiej i tam powiedziałem, że muszę przetłumaczyć na polski dokumenty, które dostałem od brata. Przetłumaczyłem dokumenty, potwierdziłem ich prawdziwość (maturę też) i mogłem już zacząć studia. Byłem w kuratorium, tam było trochę ciężko, bo mi kazali wszystko załatwić w ambasadzie polskiej w Afganistanie. Mówiłem, że mieszkam w domu dziecka, nie mam dokumentów, nie jestem bezpieczny, jak miałem tam pojechać? Przez około osiem miesięcy, trzy razy w tygodniu, chodziłem do kuratorium. I potem jedna pani mi powiedziała, że ją denerwuję i że przejmuję moją sprawę. Czekałem około dwa tygodnie i odpowiedzieli mi, że mogę studiować. Złożyłem papiery, wszystko złożyłem w rekrutacji.

Podsumowanie

Polski system prawno-instytucjonalny przyjmowania cudzoziemców poszukujących ochrony jest dziś w swych założeniach i podstawowych rozwiązaniach bardzo zbliżony do systemów obowiązujących w pozostałych państwach UE. W procesie akcesji do Unii został on dostosowany, a potem podlegał dalszym przeobrażeniom, zgodnie z decyzjami podejmowanymi przez organy UE i jej kraje członkowskie. Niemniej stoją jeszcze przed nim bardzo poważne wyzwania, które szczególnie uwypuklił bieżący kryzys migracyjny w Unii oraz towarzysząca mu gorąca dyskusja w Polsce na temat relokacji i przesiedlenia na nasze terytorium głównie uchodźców z Syrii i Iraku. Dyskusja pokazała bardzo negatywne nastawienie społeczeństwa polskiego do problemu udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁵¹. Stosunek ten

⁵¹ W badaniu sondażowym przeprowadzonym przez CBOS 18 lutego 2016 r. 57% pytanych stwierdziło, że Polska nie powinna przyjmować uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi. Niechęć obejmuje

jest po części skutkiem stereotypów, egoizmu, uprzedzeń i nietolerancji, widocznych w fali mowy nienawiści przelewającej się przez polskie fora społecznościowe, blogi, komentarze internetowe itp. Po części też wynika z braku edukacji społeczeństwa w zakresie wiedzy na temat problemów – wydawałoby się – odległego świata, w tym problemów konfliktów zbrojnych, pomocy humanitarnej, uchodźstwa itd. Polska dziś znajduje się w trudnej sytuacji, bo musi tu i teraz „nauczyć się”, jak radzić sobie z problemami, z którymi kraje zachodnie mają do czynienia od dekad. Należy jednak podkreślić, że przez wiele lat temat pomocy uchodźcom był spychany z agendy instytucji państwowych. Nie była prowadzona rzetelna debata w szerszym kręgu. Problematyką zainteresowani byli jedynie eksperci oraz zaangażowani w udzielanie pomocy uchodźcom pracownicy organizacji pozarządowych⁵². Samo stworzenie architektury prawno-instytucjonalnej, jak pokazuje dzisiejszy bieg wydarzeń, w sposób automatyczny nie oznacza zbudowania wspomnianej kultury przyjęcia. W 2012 r. Rada Ministrów przyjęła co prawda dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, który zawiera bardzo trafne wnioski i rekomendacje odnoszące się m.in. do problemu ochrony cudzoziemców w Polsce⁵³. Problem jednakże w tym, że do dziś wiele z nich pozostaje w procesie wdrażania, albo też nie zostały wdrożone⁵⁴.

Jak pokazują dane obrazujące stan zjawiska uchodźstwa w krajach UE, Polska nie jest krajem postrzeganym jako docelowy przez cudzoziemców poszukujących ochrony. Nie oznacza to oczywiście, że na naszym terytorium nie żyją dziś uchodźcy, którzy chcą tu pozostać. Potwierdził to przeprowadzony przez nas wywiad z respondentami zarówno A1, jak i S1. Niemniej ludzie ci nie pozostaną w Polsce za wszelką cenę. Brak perspektyw życiowych i zawodowych, a także poczucie alienacji społecznej wynikającej z ich pochodzenia rodzą w nich frustrację i chęć wyjazdu do bardziej przyjaznego miejsca. To z kolei oznacza, że Polska nie potrafi wykorzystać potencjału ludzi, którzy już u nas żyją, chcą pracować i wносить wkład w rozwój społeczno-gospodarczy.

Z przeprowadzonych przez nas wywiadów wyraźnie wynika, że uchodźcy w Szwecji i Niemczech są zadowoleni ze swej sytuacji. Wiedzą, że trafili do najbardziej

przede wszystkim uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki, w dużo mniejszym stopniu dotyczy Ukraińców. Sondaż pokazał, że małe grupy badanych akceptujących udzielanie uchodźcom schronienia w Polsce na określony okres, do momentu, kiedy będą mogli wrócić do kraju, z którego pochodzą (35%). Postawą marginalną, wyrażaną sporadycznie, jest przekonanie, że Polska powinna przyjmować uchodźców i pozwolić im się osiedlić (4%). Porównanie aktualnych danych z wynikami badania na ten temat z maja ubiegłego roku pokazuje, że akceptacja dla przyjmowania uchodźców spadła prawie o połowę, z 72 do 39%. Zob. *Sondaż: Prawie 60 proc. Polaków mówi „nie” przyjmowaniu uchodźców*, RMF 24, <http://www.rmf24.pl/raporty/raport-fala-uchodzcow/najnowsze-fakty/news-sondaz-prawie-60-proc-polakow-mowi-nie-przyjmowaniu-uchodzco,nId,2147574> (data dostępu: 18.02.2016).

⁵² Zwraca na to uwagę RPO Adam Bodnar w cytowanym już liście do premier Ewy Kopacz. Por. *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich...*, op.cit.

⁵³ *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r., Zespół ds. Migracji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2012.

⁵⁴ Por. *Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Zespół ds. Migracji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2014.

przyjaznych dla nich państw europejskich. Jak zauważył 24-letni obywatel Syrii (S3): „Gdy wpiszesz w Google w języku arabskim «poszukuję azylu» [w wypowiedzi oryginalnej: *I want asylum* – przyp. autorki], automatycznie wyrzuca Szwecję”.

Podobne spojrzenie ma również obywatelka Syrii posiadająca status uchodźcy w RP (S1):

(...) ludzie wybierają kraj w zależności od pieniędzy, możliwości, które są im dane, wygody życia (...), szkołę, studia wyższe. Więc szukasz kraju, który da ci pieniądze, zagwarantuje ci przynajmniej miejsce do zamieszkania, nawet jakieś małe studio. Cokolwiek. My uciekamy przed bardzo trudną sytuacją i nie chcemy trafić na jeszcze trudniejszą...

Tak pozytywnie postrzegana Szwecja, podobnie jak chociażby Dania, Austria, a także inne kraje w UE oraz spoza niej (np. Norwegia), wycofuje się jednakże obecnie z otwartości i z dotychczasowego modelu udzielania ochrony. Do niedawna uchodźcy w Szwecji otrzymywali prawo stałego pobytu, zaś prawo pobytu na czas określony było przyznawane osobom objętym innymi formami ochrony. Zgodnie z ostatnimi decyzjami podejmowanymi przez władze szwedzkie, bezterminowe prawo pobytu będą otrzymywać jedynie uchodźcy przyjmowani w ramach programu przesiedleń koordynowanego przez UNHCR⁵⁵. Osoby z przyznanym statusem uchodźcy otrzymają dokument zezwalający na pobyt na trzy lata, zaś osoby z ochroną uzupełniającą – na rok. Osoby, którym przyznana zostanie ochrona na podstawie prawa krajowego, nie będą mogły otrzymać prawa pobytu. Nie jest jasne, czym zostanie zastąpione. Dokumenty mogą być przedłużane, również na czas określony (w wyjątkowych przypadkach przedłużenie ważności dokumentu może być dokonane bezterminowo – gdy wnioskodawca udowodni, że posiada wystarczające środki potrzebne na utrzymanie). Wprowadzone zostaną również np. ograniczenia w zakresie polityki łączenia rodzin. Planowane kroki nie zostały jeszcze całościowo wprowadzone w życie, a informacje o nich zawierają pewne nieścisłości, nawet w dokumentach rządowych, co utrudnia odwzorowanie pełnego i spójnego obrazu zmian, które zapewne zajdą⁵⁶. Jedną z decyzji mających wyraźny wpływ na ograniczenie dostępu do procedury azylowej w Szwecji

⁵⁵ Szwecja uczestniczy w planie przesiedleń od 1950 r. Co roku szwedzki parlament asygnuje środki na przyjęcie i integrację grupy od 1700 do 1900 uchodźców. W latach 2011–2015 liczba ta wynosiła 1900 osób. Ścisła współpraca Szwedzkiej Rady Migracji z UNHCR oraz szwedzkimi misjami dyplomatycznymi pozwala na wybranie cudzoziemców, którzy najbardziej potrzebują ochrony. Program przesiedleń daje największe uprawnienia cudzoziemcom starającym się o ochronę. Przyjmowanie uchodźców w ramach programu przesiedlenia jest jedyną sytuacją, w której osoba poszukująca azylu w momencie składania wniosku w Szwecji ma prawo znajdować się poza terytorium kraju.

⁵⁶ *Measures to tackle the refugee crisis*, <http://www.government.se/contentassets/f8effa03946941-c5987f7ae76b356a02/agreement-measures-to-tackle-the-refugee-crisis.pdf>; *Government proposes measures to create respite for Swedish refugee reception*, <http://www.government.se/articles/2015/11/government-proposes-measures-to-create-respite-for-swedish-refugee-reception/> (data dostępu: 12.02.2016).

dla cudzoziemców jest przedłużenie obowiązywania wprowadzonej w listopadzie 2015 r. kontroli granicznej⁵⁷.

Warto pamiętać, dyskutując o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, że przyczyną zaostrzenia polityki azylowej w Szwecji nie jest jedynie sam fakt wpływania coraz większej liczby wniosków o ochronę, ale napięcia społeczne, które budzi obecność osób pochodzących z innej kultury, a nawet kręgu cywilizacyjnego. Za niepoprawne politycznie lub rasistowskie uważane były do niedawna w Szwecji nawet próby rozpoczęcia publicznej debaty na temat różnic kulturowych i szoku poznawczego, którego doznaje część przybyszów. Szczególnie trudnym tematem wydają się zagadnienia równości płci, praw kobiet oraz postrzegania roli kobiet w życiu społecznym. Z jednej strony, problem dotyczy równego traktowania kobiet migrantów przez migrujących mężczyzn, ale z drugiej – co zdecydowanie bardziej przebiega się w debacie na temat polityki imigracyjnej i azylowej w Szwecji – stosunku nowo przybyłych mężczyzn do kobiet szwedzkich⁵⁸.

Podkreślić jednak należy, że Polska, podobnie jak pozostali członkowie UE i inne państwa związane normami prawa międzynarodowego w tym zakresie, będzie udzielała cudzoziemcom ochrony na swoim terytorium. Pytanie dotyczące tego, w jaki sposób ludzie ci będą w naszym kraju przyjmowani, pozostaje jednak otwarte. Problemem pozostaje zbudowanie kultury przyjęcia w pełni przyjaznej wobec osób poszukujących ochrony. Celem nie powinno być pełne otwarcie się na cudzoziemców, bo – jak pokazują doświadczenia choćby Szwecji i Niemiec – może ono mieć skutki, które przekraczają zdolności zarządzania napływem migrantów, ale takie określenie ram systemowych i takie przygotowanie warunków przyjęcia, aby osoby uzyskujące ochronę na terytorium RP mogły zintegrować się ze społeczeństwem oraz postrzegać kraj swego nowego pobytu jako miejsce przyjazne i w którym przyjazny jest system przyjmowania uchodźców. W innym przypadku istnieje ryzyko zbudowania sytuacji mającej potencjał wybuchowy. Władze polskie powinny uczyć się od innych państw, posiadających więcej doświadczeń w kwestii przyjmowania cudzoziemców w celu udzielenia im ochrony (zarówno tych pozytywnych, jak i tych negatywnych), a nie grać „kartą” uchodźców w politycznej debacie, tym bardziej że przyjmowanie cudzoziemców z regionów objętych konfliktami i masowymi naruszeniami praw człowieka, gdy występują oni z wnioskiem o ochronę, jest nie tylko naszą powinnością moralną i historyczną, ale także prawną.

⁵⁷ Por. *Government decides to prolong internal border controls again*, <http://www.government.se/articles/2016/01/government-decides-to-prolong-internal-border-controls-again/> oraz *Government decides to temporarily reintroduce internal border control*, <http://www.government.se/articles/2015/11/government-decides-to-temporarily-reintroduce-internal-border-controls/> (data dostępu: 10.02.2016).

⁵⁸ Ciekawa analiza tej problematyki znajduje się w artykule K. Tubyłowicz, *Szwecja – polityka migracyjna bez tabu*, „Krytyka Polityczna – Dziennik Opinii”, 28.01.2016, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/swiat/20160127/tubylewicz-szwecja-polityka-migracyjna-bez-tabu> oraz w wywiadzie pod tym samym tytułem przeprowadzonym z autorką przez Jakuba Janiszewskiego w stacji radiowej TokFM, <http://audycje.tokfm.pl/odcinek/33836> (data dostępu: 20.02.2016).

Problems and Challenges of the Polish System of International Protection

The authors of the article analyse the Polish system of providing international protection to people who seek sanctuary in Poland, taking into account the views of refugees who benefit from the solutions offered by Poland. The study takes advantage of the results of empirical research conducted by the authors between November 2015 and February 2016 in the form of interviews with refugees, which illustrate and complement the analysis of the Polish legal institutional system of providing assistance and protection to refugees in Poland. By combining these two sources of information the author identifies potential differences between the formal determinants of the refugees' situation in Poland and the refugees' subjective perception of it.

The main thesis of the article comes down to the statement that essentially the legal institutional system in Poland does not differ significantly from the solutions adopted in the other countries of the European Union, while elements such as the social climate and the state's attitude to the responsibility to provide protection, which can be referred to as 'culture of acceptance', constitute the most important reason for the rather negative opinion of Poland as a target country.

Keywords: refugees, international protection, migration crisis, culture of acceptance.