

Polska z racji swojego położenia geopolitycznego w coraz większym stopniu uczestniczy w międzynarodowym systemie ochrony uchodźców. Wynika to ze zmian polityki wobec uchodźców w innych krajach Unii Europejskiej, z międzynarodowych zobowiązań Polski oraz z systematycznie wzrastającej liczby cudzoziemców ubiegających się o ochronę w naszym kraju.

Aleksandra Grzymała-Kazłowska, Renata Stefańska

Uchodźcy w Polsce

PROBLEM UCHODźCÓW NA ŚWIECIE

Prześladowania ludności i konflikty na świecie powodują, że do Europy nieustannie trafiają nowe fale uciekinierów. Centralną rolę w systemie ochrony uchodźców odgrywa Konwencja ONZ podpisana w Genewie w 1951 r., ratyfikowana do początku XXI w. przez ponad 140 krajów świata¹, oraz Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR).

Uchodźcy są specyficzną grupą migrantów, o której odmienności stanowi zagrożenie prześladowaniami i brak gwarancji bezpieczeństwa i ochrony ich podstawowych praw w kraju pochodzenia. Choć termin „uchodźca” w prawnym sensie najczęściej rezerwuje się dla osób odpowiadających definicji zawartej w Konwencji Genewskiej (patrz obok), to używa się go też szerzej na oznaczenie tych migrantów, dla których zasadniczą rolę odgrywają czynniki społeczno-polityczne, a nie ekonomiczne. W tej publikacji koncentrujemy się na problemie uchodźców w szerszym rozumieniu, wykraczającym poza definicję przyjętą w Konwencji Genewskiej.

W 2007 r. z międzynarodowej ochrony i wsparcia udzielonego przez UNHCR korzystały niemal 33 miliony osób na świecie. Wśród nich ponad jedną trzecią stanowili tzw. uchodźcy wewnętrzni, jedną czwartą uchodźcy przebywający poza swoim krajem pochodzenia, resztę zaś bezpaństwowcy, wygnańcy, którzy powrócili do ojczyzny oraz osoby poszukujące azylu².

W art. 1A Konwencji Genewskiej uchodźców definiuje się jako osoby, które: na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości lub przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywają poza granicami państwa, którego są obywatelami, i nie mogą lub nie chcą z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa.

Większość współczesnych uchodźców pochodzi z Azji i Afryki. Uciekając ze swojego domu, najczęściej pozostają oni w regionie pochodzenia (np. na terytorium sąsiednich krajów). Tylko stosunkowo małej ich części udaje się dostać do Europy. Na naszym kontynencie też co jakiś czas występują znaczne fale migracji uchodźczych (np. na skutek wojny w b. Jugosławii czy konfliktów w krajach b. ZSRR). W obrębie Europy celem migracji uchodźców są przede wszystkim kraje UE, zwłaszcza „starej 15”. W 2007 r. złożono w nich blisko 78% wszystkich 254 220 wniosków o status uchodźcy. Głównymi krajami, w których migranci ubiegali się o ten status, były: Szwecja (36 210 wniosków), Francja (29 160), Wielka Brytania (27 900), Grecja (25 110) i Niemcy (19 160)³. Warto podkreślić – będąc konsekwencją realizowanej polityki – duży spadek liczby wniosków w ostatnich latach w tradycyjnych krajach imigranckich, takich jak: Francja, Wielka Brytania i Niemcy, oraz wzrost np. w Grecji – kraju, który dopiero od niedawna przyciąga imigrantów.

¹ Tzw. Konwencja Genewska; Polska ratyfikowała ją w 1991 r., Dz.U. nr 119, poz. 515.

² UNHCR, *Protecting Refugees & the Role of UNHCR*, Geneva 2008, s. 13.

³ UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, Geneva 2008, s. 12.

Tab. 1. Formy ochrony cudzoziemców w Polsce

KRYTERIA PRYZNAWANIA	ZAKRES PRAW
STATUS UCHODźCY	
Nadawany, jeżeli cudzoziemiec na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony swego kraju (kryteria te są określone w Konwencji Genewskiej).	<ul style="list-style-type: none"> wszystkie prawa przysługujące obywatelom polskim, z wyjątkiem praw wyborczych oraz praw wynikających ze swobody przepływu pracowników na terenie UE, prawo do podróżowania bez wiz po terenie UE do trzech miesięcy, prawo do rocznego indywidualnego programu integracyjnego (dalej: IPI).
OCHRONA UZUPEŁNIAJĄCA*	
Przyznawana, gdy cudzoziemiec nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, a powrót do kraju pochodzenia mógłby narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: <ul style="list-style-type: none"> orzeczenie kary śmierci lub zagrożenie wykonania egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego. 	<ul style="list-style-type: none"> taki sam jak dla posiadających status uchodźcy.
ZGODA NA POBYT TOLEROWANY**	
Wydawana, gdy występuje niewykonalność lub niedopuszczalność wydalenia (np. wydalenie naruszałoby prawo do życia rodzinnego), choć cudzoziemiec nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej.	<ul style="list-style-type: none"> ograniczony katalog praw: dostęp do rynku pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, zasiłku dla bezrobotnych – pod warunkiem spełnienia ustawowych kryteriów, edukacji, służby zdrowia – pod warunkiem posiadania ubezpieczenia zdrowotnego, prawo do podróżowania bez wiz po terenie UE do trzech miesięcy.
OCHRONA CZASOWA	
Przyznawana cudzoziemcom masowo przybywającym do Polski, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny z powodu obcej inwazji, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka.	<ul style="list-style-type: none"> taki sam jak dla cudzoziemców ze zgodą na pobyt tolerowany.
AZYL	
Udzielany jest, gdy jest to niezbędne do zapewnienia cudzoziemcowi ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Polski.	<ul style="list-style-type: none"> taki sam jak dla posiadających status uchodźcy, z wyjątkiem prawa do IPI.

* Wprowadzona 29 maja 2008 r. nowelizacją ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

** Od 29 maja 2008 r. przyznawana na nowych warunkach.

Źródło: opracowanie własne.

POLSKIE ROZWIĄZANIA PRAWNE I INSTYTUCJONALNE W ZAKRESIE OPIEKI NAD UCHODźCAMI

Ramy prawne systemu ochrony uchodźców w Polsce tworzą: z jednej strony Konwencja Genewska oraz regulacje unijne, w tym rozporządzenie Dublin II⁴, z drugiej prawo krajowe – Konstytucja RP, ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz.U. z 2006 r. nr 234, poz. 1695 ze zm.), ustawa o pomocy społecznej (Dz.U. z 2008 r. nr 115, poz. 728). Ponadto przepisy dotyczące praw społecznych, ekonomicznych i politycznych cudzoziemców objętych ochroną w Polsce uwzględnione są w różnych aktach prawnych regulujących poszczególne zagadnienia, takie jak np. dostęp do rynku pracy czy edukacji.

Uchwalona w roku 2003 ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w 2008 r. została istotnie znowelizowana w związku z wdrożeniem dwóch dyrektyw unijnych, których celem było wprowadzenie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich UE kryteriów identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących międzynarodowej ochrony, a także wspólnych minimalnych norm dotyczących procedur jej udzielania i pozba-

wiania⁵. W nowelizacji do katalogu form ochrony przewidzianych w ustawie dodano ochronę uzupełniającą. Objęła ona większość osób, które do czasu nowelizacji uzyskały prawo do pobytu tolerowanego. Należy podkreślić, że intencją prawodawcy unijnego jest ograniczenie przepływu cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy między państwami UE ze względu na różnice w przepisach dotyczących ochrony.

Obecnie cudzoziemcy mogą liczyć na jedną z pięciu form ochrony w Polsce: status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, zgodę na pobyt tolerowany, ochronę czasową lub azyl (zob. tab. 1). Każdy wniosek o udzielenie ochrony traktowany jest jak wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Jeżeli w toku postępowania okaże się, że wnioskodawca nie spełnia określonych kryteriów, badane są przesłanki do udzielania ochrony uzupełniającej, a gdy i one nie istnieją – pobytu tolerowanego. Zgoda na pobyt tolerowany nie jest zaliczana do ochrony międzynarodowej, ale jest instytucją polskiego prawa krajowego (podobnie jak azyl).

Procedura uchodźcza rozpoczyna się z chwilą złożenia przez cudzoziemca wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Wniosek może być złożony przy przekraczaniu granicy bądź na terenie kraju w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców lub za pośrednictwem Straży Granicznej. Procedura ta jest skomplikowana, trwa zwykle bardzo długo i wymaga odpowiedniego przygotowania urzędników, z czym nadal są spore kłopoty. Osobie ubiegającej

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz.Urz. UE L 50 z 25 lutego 2003 r., s. 1; Dz.Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, s. 109.

⁵ Dyrektywa Rady 2004/83/WE z 29 kwietnia 2004 r., Dz.Urz. UE L 304 z 30 września 2004 r., s. 2; dyrektywa Rady 2005/85/WE z 1 grudnia 2005 r., Dz.Urz. UE L 326 z 13 grudnia 2005 r., s. 13.

się o nadanie statusu uchodźcy przysługuje: zakwaterowanie w ośrodku dla uchodźców (w Polsce działają 22 takie ośrodki), wyżywienie, opieka medyczna, pomoc rzeczowa oraz tzw. kieszonkowe.

Najbardziej uprzywilejowane prawnie grupy imigrantów tworzą ci, którzy otrzymali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Nie tylko przysługuje im szeroki katalog uprawnień, ale dodatkowo także prawo do specjalnego wsparcia obejmującego zarówno pomoc pieniężną, jak i rzeczową, zwanego indywidualnym programem integracyjnym (IPI). Na roczny IPI składają się:

- świadczenia pieniężne (od 517 do 1149 zł miesięcznie, w zależności m.in. od wielkości gospodarstwa domowego),
- ubezpieczenie zdrowotne,
- bezpłatna nauka języka polskiego,
- specjalistyczna pomoc pracownika socjalnego.

Na tym tle niekorzystnie przedstawia się sytuacja prawna cudzoziemców, którzy otrzymują zgodę na pobyt tolerowany w nowej formule⁶. Ta, jak założono, stosunkowo nieliczna grupa⁷ nie tylko nie została uprawniona do programu integracyjnego, ale nawet do pomocy społecznej (mają prawo jedynie do schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania i zasiłku celowego).

Za działanie systemu opieki nad uchodźcami odpowiadają instytucje rządowe oraz samorządowe, a w jego funkcjonowaniu pewien udział mają również organizacje pozarządowe.

- W zakresie udzielania ochrony uchodźcom działają: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Straż Graniczna (przyjmowanie wniosków o status uchodźcy), Urząd do Spraw Cudzoziemców (przyjmowanie wniosków o status uchodźcy, zapewnienie opieki wnioskodawcom, wydawanie decyzji przyznających różne formy ochrony), ośrodki dla ubiegających się o status uchodźcy.
- W zakresie integracji uchodźców działają: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, wojewodowie, powiatowe centra pomocy rodzinie (realizują indywidualne programy integracyjne), ośrodki pomocy społecznej, urzędy pracy, placówki ochrony zdrowia, szkoły, uczelnie, organizacje pozarządowe (np. Caritas, PAH, PCK, Fundacja Helsińska).

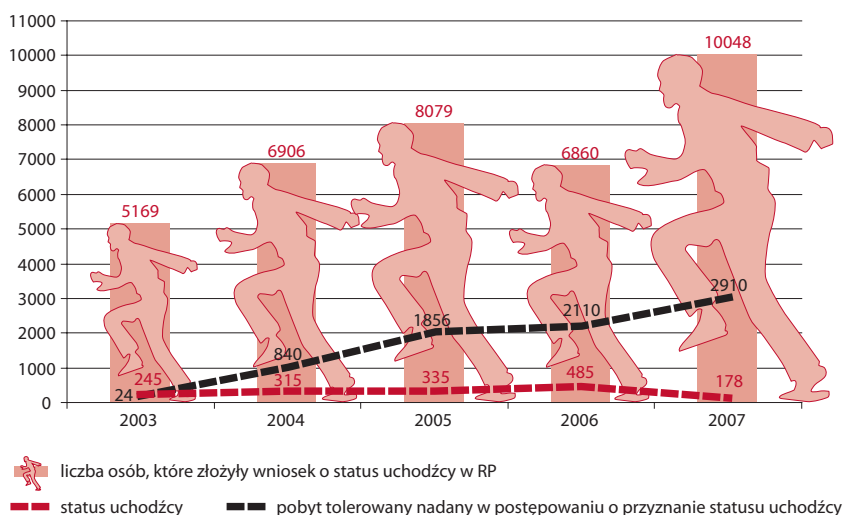
UCHODŹCY W POLSCE – SKALA PROBLEMU

Odkąd przystąpiliśmy do Konwencji Genewskiej w 1991 r., liczba ubiegających się o status uchodźcy nad Wisłą systematycznie wzrastała (zob. wykres 1). Należy jednak zaznaczyć, iż nie wszyscy wnioskujący o status uchodźcy są osobami, którym winna przysługiwać ochrona, a nawet nie wszyscy są nią zainteresowani. Zwłaszcza w latach 90. zeszłego wieku obserwowano często nadużywanie tej instytucji przez migrantów ekonomicznych oraz osoby traktujące Polskę jako kraj tranzytowy na Zachód.

⁶ Dotychczas w Polsce żaden cudzoziemiec nie otrzymał ochrony czasowej, a azyl – tylko jedna osoba, dlatego pomijamy te formy ochrony w analizie.

⁷ Do 2008 r. zgody na pobyt tolerowany otrzymywało po kilka tysięcy osób rocznie, po wprowadzeniu nowej instytucji, czyli ochrony uzupełniającej, liczby te będą mniejsze.

Wykres 1. Liczba osób, które złożyły wniosek o status uchodźcy w RP, oraz liczba decyzji przyznających status uchodźcy i pobyt tolerowany w latach 2003–2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Po wybuchu drugiej wojny czeczeńskiej w 1999 r. wśród cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy w Polsce zdecydowanie najwięcej było obywateli rosyjskich deklarujących narodowość czeczeńską. Stanowili oni w ostatnich latach ponad 90% wnioskodawców. Osobom z tej grupy przyznano najwięcej statusów uchodźczych. W latach 1992–2007⁸ pozytywne decyzje przyznające ten status w naszym kraju otrzymało w sumie: 1798 obywateli rosyjskich (głównie narodowości czeczeńskiej), 390 migrantów z Bośni-Hercegowiny, 213 z Somalii, 76 ze Sri Lanki i 74 z Afganistanu. W ostatnich latach władze polskie przyznawały od 100 do 400 statusów uchodźcy rocznie, najwięcej uciekinierom czeczeńskim. Równocześnie następował dynamiczny przyrost liczby zgód na pobyt tolerowany – od 73 w 2003 r., gdy ta instytucja pojawiła się w polskim prawie, do 2000–3000 rocznie w kolejnych latach.

PROBLEMY INTEGRACJI UCHODŹCÓW W POLSCE

Najistotniejsze bariery w skutecznej integracji imigrantów to od strony instytucjonalnej przede wszystkim niedostateczne zasoby finansowe na działania integracyjne i braki kadrowe w tym zakresie – przykładowo, w ośrodkach dla uchodźców na jednego pracownika socjalnego przypada ok. 100–150 cudzoziemców. Do typowych problemów cudzoziemca korzystającego z ochrony w Polsce należą⁹:

- trudności ze znalezieniem mieszkania o niewygórowanym czynszu, brak mieszkań komunalnych, bezdomność,
- kłopoty ze znalezieniem pracy w związku ze słabą znajomością języka polskiego, brakiem dokumentów potwierdzających kwalifikacje, niechęcią pracodawców do zatrudniania obcokrajowców,
- trudności językowe,
- problemy zdrowotne i ze służbą zdrowia związane m.in. z niezajomością języka i brakiem dokumentacji chorób,

⁸ Do 4 listopada 2007 r., dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców cytowane za: A. Kosowicz, A. Maciejko (red.), *Integracja uchodźców w Polsce w liczbach*, Warszawa 2007, s. 27.

⁹ M. Pawlak, N. Ryabinska, *Dlaczego uchodźcy nie chcą integrować się w Polsce?* [w:] *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 103–133.

- perypetie w urzędach, wynikające m.in. z nieprzygotowania urzędników do pracy z osobami odmiennymi kulturowo, brakiem dostatecznej informacji na temat przysługujących im praw oraz instytucji i organizacji pomagających uchodźcom, przedłużanie procedur przy rozpatrywaniu wniosków.

Inna ważna przyczyna, wpływająca na słabą integrację uchodźców, wynika też z traktowania przez nich Polski jako kraju tranzytowego. Jesteśmy mało atrakcyjni jako miejsce stałego osiedlenia się w porównaniu z Europą Zachodnią, gdzie imigranci otrzymują wyższe zasiłki i mogą korzystać z tanich mieszkań. U nas nie są w stanie osiągnąć dochodów – czy to z pracy, czy to z pomocy społecznej – wystarczających na godne utrzymanie siebie i (zwykle wielodzietnej) rodziny. Najczęściej nie mają kwalifikacji zawodowych, słabo znają język polski, a to skazuje ich na niskopłatną pracę, uniemożliwiającą im ułożenie sobie życia w Polsce, które zaczynają tu przecież niemalże „od zera”.

Dobrym sposobem na wspieranie integracji uchodźców są, wspomniane wyżej, indywidualne programy integracyjne. Od maja br. przysługują one nie tylko posiadającym status uchodźcy, ale także cudzoziemcom, którym przyznano ochronę uzupełniającą. Programy takie były dotąd realizowane głównie w trzech województwach: mazowieckim (w latach 2004–2006 objęły 513 imigrantów), podlaskim (134) oraz lubelskim (35). Jak widać, nie dotyczyły zbyt wielu osób. Według ekspertów te roczne programy są zbyt mało zindywidualizowane oraz zbyt krótkie – powinny trwać co najmniej trzy lata. Zwraca także uwagę praktycznie brak współdziałania między różnymi instytucjami odpowiedzialnymi za integrację uchodźców. Zaleca się wzmocnienie i po części zinstytucjonalizowanie współpracy powiatowych centrów pomocy rodzinie, organizacji pozarządowych, szkół i środowiska lokalnego. Można stwierdzić, że IPI do tej pory nie spełniały swoich podstawowych celów – bardzo dużo ich uczestników (ponad 40%) decydowało się na przerwanie programu i wyjazd z Polski¹⁰.

Mimo iż cudzoziemcy korzystający z ochrony międzynarodowej w Polsce mają nikłe szanse na legalne osiedlenie się w Europie Zachodniej, to – w świetle wywiadów zarówno z samymi imigrantami, jak i z osobami pracującymi z nimi – traktowanie Polski jako kraju jedynie tranzytowego stanowi jedną z najważniejszych przyczyn niepowodzeń w ich adaptacji w Polsce.

Na decyzję o pozostaniu w naszym kraju oraz na sukces w integracji może wpływać przyjazny klimat społeczny wobec

uchodźców. Jak pokazują badania przygotowywane na zlecenie Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców, zwiększa się akceptacja dla umożliwiania uchodźcom osiedlenia się w Polsce – obecnie opowiada się za tym 67% Polaków. Ponad trzy czwarte respondentów uważa, że ich przyjmowanie jest naszą historyczną powinnością, gdyż przed laty to my szukaliśmy i znajdowaliśmy schronienie za granicą. Trzeba jednak pamiętać, że postawy wobec uchodźców mogą w przyszłości ulec pogorszeniu, czy to ze względu na spadek koniunktury gospodarczej i obniżenie nastrojów społecznych, czy w związku ze wzrostem liczby uchodźców i innych grup imigrantów.

PODSUMOWANIE

Kwestia ochrony uchodźców w Polsce w dużej mierze determinowana jest zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych, przynależności naszego kraju do Unii Europejskiej oraz położenia geopolitycznego. Od początku lat 90. XX w. rośnie liczba osób ubiegających się w Polsce o ochronę. Krytycznym elementem w funkcjonowaniu systemu ochrony uchodźców w Polsce jest zbyt długo trwająca procedura uchodźcza oraz brak dostatecznego i efektywnego systemu integracji uchodźców. Chodzi tu nie tylko o bezpośrednią pomoc finansową, ale i specjalne programy (najlepiej rozpoczynane już w czasie procedury uchodźczej) oraz odpowiednie wsparcie procesu integracji (np. przez wyspecjalizowanych pracowników socjalnych). Istotnym wyzwaniem jest odpowiednie przygotowanie pracowników różnych instytucji publicznych do pracy z osobami odmiennymi kulturowo. Problemy może rodzić obecnie sytuacja cudzoziemców ze zgodami na pobyt tolerowany, którym nie tylko nie przysługują żadne specjalne wsparcie integracyjne, finansowane z budżetu państwa, ale nawet nie mają oni prawa do pełnego zakresu pomocy społecznej.

Warto zwrócić uwagę, że najnowsze regulacje prawne dotyczące cudzoziemców uzyskujących ochronę międzynarodową w Polsce silnie wiążą ich z naszym krajem i zniechęcają do dalszej migracji do innych krajów UE. Przysługujący uchodźcom i cudzoziemcom korzystającym z ochrony uzupełniającej szeroki katalog uprawnień nie obejmuje bowiem prawa do pracy na terenie UE. Co więcej, wspólnotowe rozporządzenie Dublin II – m.in. dzięki wprowadzeniu na jego podstawie systemu Eurodac, czyli Europejskiego Zautomatyzowanego Systemu Identyfikacji Odcisków Palców – znacznie ułatwia zwracanie do Polski tych migrantów, którzy nielegalnie przedostali się na zachód Europy. Polska nie może więc liczyć na to, że problem integracji uchodźców będzie rozwiązywał się sam przez ich wyjazdy za granicę, tak jak to się działo w jeszcze nieodległej przeszłości.

¹⁰ J. Frelak, W. Klaus, *Integracja uchodźców w Polsce – Rekomendacje i dobre praktyki*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Aleksandra Grzymała-Kazłowska – jest adiunktem w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i współpracownikiem Ośrodka Badań nad Migracjami UW.

Renata Stefańska – jest pracownikiem Ośrodka Badań nad Migracjami UW, doktorantką w Instytucie Studiów Społecznych UW, redaktorem naczelnym „Biuletynu Migracyjnego”.



Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu służy eksperckim wsparciem posłom i organom Sejmu. Wydaje m.in.: „Infos”, „Studia BAS”, „Zeszyty Prawnicze”, „Przed pierwszym czytaniem”. „Infos” – w zwiększonej formie podejmuje aktualne zagadnienia istotne dla polskiego społeczeństwa i gospodarki.

Wydawca:

Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych
ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa, tel. 022 694 17 27, faks 022 694 10 05, www.bas.sejm.gov.pl

Projekt graficzny:

Bogdan Żukowski

Redakcja:

Jolanta Adamiec, Dorota Grodzka (sekretarz redakcji), Ewa Karpowicz (redaktor naczelna), Jan Lipski, Teresa Muś, Justyna Osiecka-Chojnacka, Mirosław Sobolewski

Kontakt:

tel. 022 694 18 66, 022 694 17 53, e-mail: dorota.grodzka@sejm.gov.pl