

# Ochrona uchodźców w Polsce – między teorią a praktyką

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Agata Forys

Polskie Forum Migracyjne

Agnieszka Kosowicz

Amnesty International

Maciej Fagasiński

## WSTĘP

Doświadczenia i skutki drugiej wojny światowej były katalizatorem opracowania Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która w założeniu autorów miała zawierać katalog podstawowych, niezbywalnych praw przypisanych każdemu człowiekowi *bez względu na różnicę rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innej różnicę*<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 14 Deklaracji do katalogu tego należy również, w razie prześladowania, prawo do ubiegania się i otrzymania azylu w innym państwie. Wspólnota międzynarodowa zobowiązała się do udzielenia ochrony wszystkim tym, którzy nie mogą cieszyć się osobistą i polityczną wolnością w swoim kraju pochodzenia. Wyrazem tego postanowienia stała się Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku (Konwencja Genewska) i Protokół dodatkowy z 1967 roku (Protokół Nowojorski).

Zmiany demokratyczne w Polsce po 1989 roku doprowadziły do pełnego przyjęcia międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Jednym z wyrazów nowej polityki państwa było przystąpienie do szeregu konwencji, dostosowanie do nowej sytuacji ustawodawstwa oraz związanych z tym rozwiązań systemowych. W 1991 roku Polska stała się stroną Konwencji Genewskiej oraz Protokołu Nowojorskiego. Chociaż Polska Rzeczpospolita Ludowa w art. 75 Konstytucji z 1952 roku zapewniała, że *udziela azylu obywatelom państw obcych, prześladowanych za obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowo-wyzwoleńczą lub działalność naukową*<sup>2</sup>, to dopiero wraz z ratyfikacją Konwencji nastąpiła budowa prawdziwego systemu i polityki dotyczącej ochrony uchodźców. Wyrazem tej zmiany stał się Rozdział II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku<sup>3</sup>, w szczególności zaś art. 56 ust. 2, w którym zapewniono, że  *cudzoziemcovi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźczy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi*.

Kolejny czas znaczących zmian w polskim systemie azylowym miał miejsce niemal piętnaście

lat później. Najpierw rozmowy akcesyjne, a potem przystąpienie Polski w maju 2004 roku do Wspólnot Europejskich, a wraz z tym przyjęcie *acquis communautaire* dotyczącego ochrony uchodźców znacząco wpłynęło na dotychczasowe uregulowania i politykę władz w kwestiach migracyjno-uchodźczych oraz na sytuację uchodźców w kraju.

## 1. SYTUACJA OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ O NADANIE STATUSU UCHODźCY

### 1.1 Wprowadzenie

Od 2003 r.<sup>4</sup> kwestie związane z ochroną międzynarodową uchodźców reguluje ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP<sup>5</sup> (ustawa o ochronie), natomiast pozostałe zagadnienia dotyczące wjazdu i pobytu cudzoziemców zostały unormowane w ustawie o cudzoziemcach<sup>6</sup>. Zawiera ona również pewne uregulowania dotyczące uchodźców i osób objętych innymi formami ochrony, jak na przykład łączenie rodzin lub uzyskanie polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca. Ostatnie istotne zmiany do obu aktów wprowadziła ustawa z 18 marca 2008 r., która weszła w życie 29 maja 2008 r. Szczegółnej sytuacji prawnej obywateli państw Unii Europejskiej i członków ich rodzin poświęcona jest ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin<sup>7</sup> (ustawa o obywatelach UE i członkach ich rodzin). Szczegółowe kwestie związane z prawami uchodźców i osób, którym przyznano inny rodzaj ochrony międzynarodowej, reguluje szereg innych aktów prawnych, np. ustawa o pomocy społecznej<sup>8</sup> czy ustawa o systemie oświaty<sup>9</sup>.

Polska, wraz z dostosowaniem prawa do wymogów Unii Europejskiej, transponowała cztery podstawowe dyrektywy przyjęte w pierwszym etapie tworzenia przyszłego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, tj.: Dyrektywę recepcyjną<sup>10</sup> oraz

dotyczącą ochrony czasowej<sup>11</sup>, jak również, ustawą z 18 marca 2008 r., Dyrektywę kwalifikacyjną<sup>12</sup> i proceduralną<sup>13</sup>.

W obecnym stanie prawnym istnieją trzy typy ochrony międzynarodowej udzielanej w Polsce cudzoziemcom obawiającym się powrotu do kraju pochodzenia:

- status uchodźcy,
- ochrona uzupełniająca (zwana również ochroną subsydiarną) oraz
- zgoda na pobyt tolerowany.

Ponadto, w prawie polskim istnieje – w praktyce martwa – instytucja azylu, przyznawanego w sytuacji, gdy z jednej strony konieczne jest zapewnienie cudzoziemcowi ochrony, a z drugiej przemawia za tym ważny interes Polski<sup>14</sup>. Odrębną instytucją jest również ochrona czasowa cudzoziemców<sup>15</sup>, która do dnia dzisiejszego nie została nigdy zastosowana w praktyce.

W Polsce wniosek o status uchodźcy rozpatrywany jest w dwuinstancyjnej procedurze administracyjnej przez powołane w tym celu wyspecjalizowane organy. Zgodnie z ustawą o ochronie są nimi w pierwszej instancji Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (Szef Urzędu) oraz, w drugiej, Rada do Spraw Uchodźców (RdU). Decyzja wydana przez RdU jest ostateczna, jednak zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego (KPA) przysługuje od niej odwołanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). Orzeczenie WSA można zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Co ważne, skarga do NSA musi być przygotowana przez adwokata lub radcę prawnego.

### 1.2 Status uchodźcy

Podstawowe znaczenie dla ustalenia, czy cudzoziemiec poszukujący w Polsce ochrony spełnia

<sup>11</sup> Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 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. UE L212 z 07/08/2001.

<sup>12</sup> Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony. Dz. U. UE L304 z 30/9/2004.

<sup>13</sup> Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich. Dz. U. UE L326 z 13/12/2005.

Polska nie transponowała dotychczas przepisów dotyczących bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy – termin ich transpozycji upływa 1 grudnia 2008 r.

<sup>14</sup> Ustawa o ochronie, art. 90 i nast.

<sup>15</sup> Ustawa o ochronie, art. 106 i nast.

<sup>4</sup> Żeby umożliwić realizację zobowiązań wynikających z Konwencji Genewskiej, najpierw ustawą z 19 września 1991 r. wprowadzono odpowiednie zmiany do obowiązującej wówczas ustawy o cudzoziemcach z 29 marca 1963 r. W 1997 r. została ona zastąpiona nowym aktem prawnym – ustawą o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r. Ustawa ta, wielokrotnie zmieniana, została uchylona przez dwie obecnie obowiązujące ustawy z 13 czerwca 2003 r., które doczekały się również wielu nowelizacji.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2003 r., nr 128, poz. 1176, z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2003 r., nr 128, poz. 1175, z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2006 r., nr 144, poz. 1043, z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2004 r., nr 64, poz. 593, z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 1991 r., nr 95, poz. 425, z późn. zm.

<sup>10</sup> Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Dz. U. UE L031 z 06/02/2003.

<sup>1</sup> Art. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

<sup>2</sup> Dz. U. z 1952 r., nr 33, poz. 232; art. 88 w Konstytucji z 1976 roku, Dz. U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

przesłanki nadania statusu uchodźcy ma definicja zawarta w art. 1A ust. 2 Konwencji Genewskiej, której przepisy stosowane są bezpośrednio. Uchodźcą w rozumieniu polskiego prawa jest zatem osoba, która *na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonani politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa*. Powyższa definicja, zgodnie z Protokołem Nowojorskim w wersji przyjętej przez Polskę, jest stosowana bez żadnych ograniczeń czasowych i geograficznych.

**Dopiero nowelizacją z 18 marca 2008 r. wprowadzono do Ustawy o ochronie definicję uchodźcy (art. 13 ustawy), w której nie wymienia się wprawdzie *expressis verbis* bezpieczeństwa<sup>16</sup>, lecz wskazane zostały pozostałe elementy definicji: pięć przesłanek konwencyjnych (rasa, religia, narodowość, przekonania polityczne, przynależność do określonej grupy społecznej), uzasadniona obawa przed prześladowaniem oraz niemożność lub niechęć korzystania z ochrony kraju pochodzenia. Dalsze przepisy definiują, na wzór Dyrektywy kwalifikacyjnej, pojęcie prześladowania i poszczególne przesłanki konwencyjne, jak również podmioty dopuszczające się prześladowań oraz zapewniające ochronę. Po raz pierwszy polska ustawa wskazuje wyraźnie, że prześladowań w rozumieniu Konwencji Genewskiej mogą się dopuszczać nie tylko władze kraju pochodzenia, lecz również podmioty niepaństwowe w sytuacji, gdy władze nie mogą lub nie chcą zapewnić ochrony przed prześladowaniem.**

### 1.3 Ochrona uzupełniająca

Institucja ochrony uzupełniającej została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z 18 marca 2008 r. na skutek transpozycji Dyrektywy kwalifikacyjnej. Zgodnie z art. 15 Ustawy o ochronie jest ona nadawana cudzoziemcom, którzy nie spełniają warunków do nadania statusu uchodźcy, lecz powrót do kraju pochodzenia mógłby ich narazić na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy. Poprzez pojęcie poważnej krzywdy należy przy tym rozumieć:

- orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji;
- tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie lub karanie;
- poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Dwa pierwsze elementy definicji poważnej krzywdy nie budzą większych wątpliwości; wiążą się one z naruszeniami art. 2 i 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC)<sup>17</sup>, a za wskazówkę interpretacyjną może służyć bogate orzecznictwo strasbourskie, w szczególności odnoszące się do absolutnego charakteru zakazu wydalenia w sytuacji, gdy cudzoziemiec w razie powrotu do kraju pochodzenia jest narażony na tortury<sup>18</sup>. Trzecia część określenia poważnej krzywdy, stanowiąca kompromis w trudnych negocjacjach państw UE nad jego brzmieniem, odwołuje się do pojęć, których znaczenie jest nie do końca jasne, jak np. wewnętrzny konflikt zbrojny. Podstawowym problemem jest jednak wewnętrzna sprzeczność zawarta w sformułowaniu „zindywidualizowane zagrożenie wynikające z powszechnego stosowania przemocy”. Istota przemocy stosowanej powszechnie (w wersji angielskiej: *indiscriminate violence*) polega na tym, że jej ofiarą może paść bez wyjątku każdy cywilny mieszkaniec kraju objętego konfliktem, a więc wymóg indywidualizacji zagrożenia jest nie tylko sprzeczny z zasadami logiki, ale również stawia pod znakiem zapytania możliwość objęcia ochroną subsydiarną osób, z myślą o których ta instytucja została stworzona.

Chociaż w Polsce za wcześniej jest jeszcze na ocenę stosowania instytucji ochrony uzupełniającej w praktyce, jednak o trudnościach interpretacyjnych, z którymi zmagają się organy orzekające w sprawach uchodźców w innych krajach UE świadczy m.in. pytanie prejudycjalne skierowane do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) przez holenderską Raad van State, dotyczące interpretacji pojęcia poważnej krzywdy<sup>19</sup>. Należy jednak przypuszczać, że ochrona uzupełniająca w większości przypadków zastąpi zgodę na pobyt tolerowany udzielaną dotychczas w procedurze uchodźczej. Świadczy o tym m.in. rozwiązanie przyjęte w ustawie z 18 marca 2008 r., na podstawie której dotychczasowe decyzje o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany wydane na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie (zob. poniżej) stały się z dniem 29 maja 2008 r. decyzjami o udzieleniu ochrony uzupełniającej.

<sup>17</sup> Warto jednak zauważyć, że istnieją pewne różnice: w art. 2 EKPC mowa jest o prawie każdego człowieka do życia, natomiast przepisy dotyczące ochrony uzupełniającej ograniczają zakres przyznawanej ochrony do sytuacji związanych z orzeczeniem kary śmierci lub wykonaniem egzekucji.

<sup>18</sup> Więcej zob.: wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w szczególności w sprawach: Cruz Varas v. Szwecja, 20.3.1991, A. 201, Chahal v. Wielka Brytania, 15.11.1996, RJD 1996-V oraz Soering v. Wielka Brytania, 7.7.1989, A. 161.

<sup>19</sup> M. Elgafaji, N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, C-465/07. Rzecznik generalny Poiares Maduro w opinii z 9 września 2008 r. w sprawie Elgafaji przyjmuje rozróżnienie między dwoma znaczeniami pojęcia zindywidualizowanego zagrożenia: jako powszechnego niebezpieczeństwa na tyle poważnego, że zagraża ono również danej jednostce i w tym sensie dotyczy jej indywidualnie lub zagrożenia skierowanego w grupę osób, które łączy dodatkowa cecha, wyróżniająca je spośród pozostałych członków danej społeczności i „indywidualizująca” ich zagrożenie. Tylko przyjęcie pierwszej z interpretacji można pogodzić z ochronnym znaczeniem przepisów Dyrektywy, odnoszącym się do sytuacji powszechnego stosowania przemocy.

### 1.4 Zgoda na pobyt tolerowany

Zgoda na pobyt tolerowany była do maja 2008 r. jedyną formą ochrony międzynarodowej udzielanej cudzoziemcom, którym odmówiono nadania statusu uchodźcy, lecz ich wydalenie pozostawałoby w sprzeczności z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski w dziedzinie praw osobistego. Po wprowadzeniu do polskiego systemu prawnego ochrony uzupełniającej zgoda na pobyt tolerowany stała się trzecią formą ochrony rozpatrywaną w procedurze uchodźczej w razie odmowy nadania statusu uchodźcy lub objęcia ochroną uzupełniająca.

Zgodnie z Ustawą o ochronie zgoda na pobyt tolerowany jest udzielana<sup>20</sup>:

- obligatoryjnie w sytuacji, gdy wydalenie cudzoziemca mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu EKPC (art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy);
- obligatoryjnie, jeżeli wydalenie jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu lub od cudzoziemca (art. 97 ust. 1 pkt 2 ustawy);
- fakultatywnie – w razie orzeczenia przez sąd o niedopuszczalności ekstradycji lub rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie wydania cudzoziemca (art. 97 ust. 2).

Ponadto, od 29 maja 2008 r. zgoda na pobyt tolerowany jest udzielana również wówczas, gdy wydalenie cudzoziemca naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu EKPC lub prawa dziecka określone w Konwencji o Prawach Dziecka<sup>21</sup>, w stopniu istotnie zagrażającym jego zdrowiu psychofizycznemu (art. 97 ust. 1 pkt 1a ustawy). Powyższe rozwiązanie pozwala na uregulowanie sytuacji prawnej cudzoziemców zagrożonych deportacją, której wykonanie pozostawałoby w sprzeczności z art. 8 EKPC<sup>22</sup>.

Zgoda na pobyt tolerowany jest instytucją o niejednolitym charakterze – z jednej strony typowo ochronną, o przesłankach wprawdzie zbliżonych, lecz jednak odmiennych od ochrony uzupełniającej, a z drugiej – odnoszącą się do takich problemów prawa imigracyjnego, jak np. status cudzoziemców, wobec których zachodzi niemożność wydalenia z przyczyn „technicznych”.

Wobec restrykcyjnej interpretacji definicji uchodźcy w ciągu ostatnich lat zgoda na pobyt tolerowany stała się najczęściej przyznawaną formą ochrony międzynarodowej. Dla przykładu w 2007 r. zaledwie 178 osób uzyskało status uchodźcy, natomiast 2910 – zgodę na pobyt tolerowany. Wśród obydwu grup przeważającą większość (ok. 90%) stanowią obywa-

<sup>20</sup> Ustawa o ochronie, art. 97 i nast.

<sup>21</sup> Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

<sup>22</sup> Art. 8 w pkt 1 stwierdza, że „każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”.

<sup>16</sup> Jednak zgodnie z art. 2 Ustawy o cudzoziemcach cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego, a zatem omawiana definicja dotyczy również bezpieczeństwa.

tele Rosji, głównie Czeczeni. W rozumieniu organów orzekających w sprawach o nadanie statusu uchodźcy, narodowość, w tym wypadku czeczeńska, choć jest jedną z przesłanek wymienionych w Konwencji Genewskiej, nie może stanowić podstawy do nadania statusu uchodźcy ze względu na niespełnienie wymogu indywidualizacji obawy przed prześladowaniem. Spełnienie kryterium indywidualizacji, zgodnie z którym wymaga się, aby dana osoba była w większym stopniu zagrożona prześladowaniem niż inni członkowie grupy, stało się w praktyce warunkiem *sine qua non* uzyskania statusu uchodźcy, odróżniającym uchodźcę od osoby, której udziela się zgody na pobyt tolerowany. Zdaniem organizacji pozarządowych brak jednak podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Zarówno Dyrektywa kwalifikacyjna, jak i Podręcznik UNHCR<sup>23</sup> wspominają o indywidualizacji jedynie w kontekście indywidualnego rozpatrywania wniosków o nadanie statusu uchodźcy<sup>24</sup>. Świadczą o tym również rozbieżności w stosowaniu prawa wobec uchodźców z tych samych krajów pochodzenia w różnych państwach Unii Europejskiej.

### 1.5 Pozostałe zmiany wprowadzone w 2008 r.

Niewątpliwie najistotniejszą zmianą dokonaną na mocy nowelizacji z 18 marca 2008 r. jest wprowadzenie instytucji ochrony uzupełniającej, a także objęcie programami integracyjnymi cudzoziemców, którzy uzyskali tę formę ochrony. Ustawa wprowadziła jednak szereg innych zmian o dużym znaczeniu dla ochrony cudzoziemców i funkcjonowania polskiego systemu azylowego; większość spośród nich dokonano w związku z transpozycją dyrektyw unijnych.

Pierwsza ze zmian nawiązuje do koncepcji wniosku niedopuszczalnego<sup>25</sup>, za który, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 Ustawy o ochronie uważa się między innymi nowy wniosek, który został złożony po otrzymaniu przez cudzoziemca decyzji ostatecznej o odmowie nadania statusu uchodźcy i jest oparty na tych samych podstawach co wcześniejszy wniosek. W takiej sytuacji wydawana jest decyzja o umorzeniu postępowania z powodu niedopuszczalności wniosku, co sprawia, że kolejny wniosek o status uchodźcy nie jest co do zasady rozpatrywany merytorycznie.

**Jednocześnie, znowelizowana ustawa przewiduje znaczące odstępstwo od ogólnej zasady gwarantującej ochronę przed wydalaniem dla wszystkich osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy przepisów stanowiących o wstrzymaniu wykonania wcześniej wydanej decyzji o wydaleniu nie stosuje się w przypadku, gdy cudzoziemiec złożył kolejny wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Wobec osoby składającej kolejny wniosek można również wydać decyzję o zobowiązaniu do opuszczenia kraju lub**

**o wydaleniu. Jedyną możliwością zapewnienia ochrony przed wydalaniem jest w takiej sytuacji wstrzymanie wykonania decyzji o wydaleniu przez Szefa Urzędu do dnia doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. Muszą wówczas zostać spełnione następujące warunki: za wstrzymaniem przemawia słuszny interes strony, nie jest ono sprzeczne z interesem społecznym, a złożenie kolejnego wniosku nie nastąpiło w celu opóźnienia wydania decyzji o wydaleniu, ani opóźnienia lub zakłócenia wykonania takiej decyzji.**

Omówione wyżej rozwiązania mają niewątpliwie służyć ograniczeniu zjawiska ponownego składania wniosków o nadanie statusu uchodźcy przez cudzoziemców, wobec których zapadła już ostateczna negatywna decyzja, a także zwiększyć efektywność stosowanych wobec nich procedur wydaleniowych. Przyjęte uregulowania budzą jednak wątpliwości w kontekście prawa do ubiegania się o azyl, o którym mowa w art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz wynikającego z niego obowiązku zapewnienia faktycznego dostępu do procedury uchodźczej. Stwarzają one bowiem swego rodzaju domniemanie bezprzedmiotowości (niedopuszczalności) każdego powtórnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy, przerywając na uchodźcę ciężar wykazania, że kolejny wniosek jest jednak uzasadniony. Należy wziąć pod uwagę, że cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy nie znają zwykle języka i prawa kraju, do którego przybyli, bardzo rzadko mają przy sobie jakiegokolwiek dokumenty, nie wiedzą też, jakie warunki muszą spełnić aby uzyskać status uchodźcy lub inną formę ochrony i w jaki sposób uwiarygodnić swoje zeznania. Nierzadko zdarza się, że nie z własnej winy otrzymują ważne dokumenty, mogące stanowić dowody w sprawie, dopiero po uzyskaniu ostatecznej decyzji. Niekiedy po zakończeniu postępowania zmienia się radykalnie sytuacja w kraju pochodzenia cudzoziemca, który na skutek tych zmian obawia się powrotu do ojczyzny. Zdarzają się również sytuacje, gdy dopiero w kolejnej procedurze istnieje możliwość naprawienia błędów i wyjaśnienia okoliczności, które zostały pominięte w pierwszym postępowaniu. Praktyka pokaże, czy gwarancja w postaci możliwości wstrzymania wykonania decyzji o wydaleniu z uwagi na słuszny interes strony okaże się wystarczającą, aby zapewnić wszystkim osobom ubiegającym się o status uchodźcy rzetelne rozpatrzenie ich wniosków.

### 1.6 Małoletni przebywający w Polsce bez opieki

W grupie wnioskodawców ubiegających się o status uchodźcy w Polsce znajdują się również niepełnoletni cudzoziemcy bez opieki, którym nie towarzyszy dorosły opiekun prawny. Statystyki pokazują tę grupę jako niepełnoletnich samodzielnie składających wniosek o status uchodźcy. W ostatnich latach dogłębna analiza dostępnych danych jest jednak trudna i monitorowanie sytuacji dzieci bez opieki przez organizacje pozarządowe stało się bardziej skomplikowane. Nie sposób nawet ustalić, ile dzieci faktycznie przybywa do Polski bez opieki, bowiem liczba małoletnich obejmuje obecnie dwie kategorie dzieci i młodzież, które przybywają do Polski bez rodziców i opiekunów oraz te przybyłe bez rodziców, ale pod opieką krewnych lub znajomych. Ponieważ statystyki traktują te grupy łącznie, trudno ocenić, na ile realizowane jest w Polsce

prawo dzieci bez opieki do specjalnego traktowania przewidzianego przez ustawę o ochronie. Jednocześnie nie ma obecnie systematycznych badań ani analiz dotyczących dzieci bez opieki.

Zgodnie z polskim prawem osoba poniżej 18 roku życia nie może zostać aresztowana ani przetrzymywana w areszcie, tak więc małoletniego bez opieki nie umieszcza się w ośrodku strzeżonym ani w areszcie w celu wydalenia. Taką osobę po uprzedniej decyzji właściwego sądu przekazuje się do specjalnej placówki opiekuńczo-wychowawczej, zazwyczaj wyodrębnionej w wybranych domach dziecka. Ponadto sąd ustanawia kuratora, który reprezentuje małoletniego podczas procedury o nadanie statusu uchodźcy (art. 61 ust. 1 ustawy o ochronie). Natomiast w Urzędzie ds. Cudzoziemców jego wnioskiem zajmuje się specjalnie przeszkolony do tego pracownik. Wywiad statusowy nie odbywa się w siedzibie UdsC, lecz w specjalnie przygotowanym w tym celu pomieszczeniu, w obecności psychologa, kuratora oraz dowolnej osoby wskazanej przez małoletniego. Jeżeli jego wniosek zostanie odrzucony, przekazuje się go w kraju pochodzenia wyjątkowo organizacji specjalizującej się w opiece nad dziećmi (art. 67). Jednocześnie Szef Urzędu zobowiązany jest, w miarę możliwości, do podjęcia wszelkich działań zmierzających do odnalezienia krewnych małoletniego.

Głównym krajem pochodzenia dzieci bez opieki ubiegających się samodzielnie o status uchodźcy są obywatele Federacji Rosyjskiej (narodowości czeczeńskiej). W 2006 roku spośród 269 małoletnich, 254 pochodzili właśnie z Czeczenii – można się domyślać, że są to przede wszystkim dzieci urodzone w Polsce w czasie procedury, w imieniu których rodzice złożyli odrębny wniosek o status uchodźcy. Zdarzają się też przypadki, gdy dzieci z Czeczenii przybywają do Polski w towarzystwie krewnych. Sytuacja tej grupy dzieci nie jest monitorowana, mimo że organizacje pozarządowe odnotowały pojedyncze przypadki nadużyć wobec dzieci<sup>26</sup>.

W latach 1992-2000 głównymi krajami pochodzenia małoletnich bez opieki były Afganistan, Bangladesz, Indie, Irak, Pakistan i Sri Lanka. Od 2001 roku wśród małoletnich ubiegających się o status uchodźcy przeważają obywatele Federacji Rosyjskiej. Corocznie, co najmniej kilkoro dzieci bez opieki przybywa do Polski z Afryki i Azji.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. Podręcznik, Genewa 1992.

<sup>24</sup> Art. 4 ust. 3 Dyrektywy kwalifikacyjnej; Podręcznik UNHCR w pkt 44 wskazuje, że choć regułą powinno być rozpatrywanie wniosków o status uchodźcy w indywidualnej procedurze, jednakże nie wyklucza możliwości uznawania określonych grup jako uchodźców *prima facie*.

<sup>25</sup> Art. 25 Dyrektywy proceduralnej.

<sup>26</sup> Znany jest był przypadek, gdy krewni-opiekunowie dziecka nie chcieli oddać podopiecznego biologicznym rodzicom, gdy ci przyjechali w ślad za dzieckiem do Polski.

<sup>27</sup> Niepokojąca jest sytuacja cudzoziemskich dzieci bez opieki, które nie ubiegają się w Polsce o status uchodźcy. Dane na temat tej grupy dzieci są bardzo skąpe. Według badania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ciągu 18 miesięcy od stycznia 2005 do czerwca 2006 roku w różnego rodzaju placówkach opiekuńczych w Polsce zatrzymano 318 cudzoziemskich dzieci bez opieki. Trzy czwarte tych dzieci miało nieuregulowaną sytuację prawną. 88 procent dzieci, które opuściło w badanym czasie placówki, opuściło je samowolnie przed upływem pół roku. Wiele dzieci znikło bez wieści w ciągu mniej niż 7 dni. Ich dalszy los jest nieznany. Jest to zjawisko szczególnie niepokojące w kontekście międzynarodowych analiz wskazujących, że Polska jest krajem tranzytowym dla handlu dziećmi. Niestety, brak jest systemu wsparcia dla dzieci i dla goszczących je placówek, aby podnieść jakość ochrony oferowanej w Polsce tej grupie dzieci.

## 1.7 Recepcja uchodźców

Recepcja uchodźców jest jedną z kluczowych kwestii podczas rozpatrywania wniosku o status uchodźcy. Zgodnie z polskim prawem cudzoziemcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową przysługują szereg praw oraz nakłada określone obowiązki.

Ustawa o ochronie stwierdza, iż podstawowym obowiązkiem uchodźcy jest pełna współpraca z Urzędem ds. Cudzoziemców odnośnie złożonego wniosku, tj. przede wszystkim stawienie się we wskazanym miejscu i czasie na wywiad statusowy oraz przedstawienie wszystkich dostępnych wnioskodawcy dowodów na poparcie jego aplikacji. Uchodźca musi jednocześnie przebywać w Polsce przez cały okres procedury rozpatrywania wniosku. W praktyce jednak spora liczba uchodźców próbuje przenieść się do innych krajów Unii Europejskiej, a w szczególności do Niemiec, Austrii, Belgii i Francji. Niektórzy z nich traktują Polskę jako tymczasowy przystanek, by przy najbliższej nadarzającej się okazji wyjechać na Zachód. Powodów takiego postępowania jest kilka. Przede wszystkim, istniejący wśród uchodźców stereotyp dotyczący słabych warunków bytowych w Polsce i nieporównywalnie lepszych – w „starych” krajach Unii Europejskiej.

Cudzoziemcowi, który złożył wniosek o status uchodźcy przysługują określone prawa, tj. prawo do uzyskania pomocy socjalnej, prawo do otrzymania zakwaterowania w ośrodku recepcyjnym, pokrycie kosztów związanych z higieną osobistą oraz zapewnienie dostępu do opieki medycznej. Ponadto, każdy cudzoziemiec może swobodnie kontaktować się z organizacjami, które zajmują się sprawami uchodźców. Osobie, której wniosek rozpatrywany jest w tzw. przyspieszonej procedurze, gwarantuje się identyczne prawa.<sup>28</sup>

Poza pomocą finansową i zakwaterowaniem w ośrodku recepcyjnym uchodźcy zapewnia się również dostęp do pomocy medycznej<sup>29</sup>. Każdy cudzoziemiec znajdujący się w procedurze o nadanie statusu uchodźcy ma dostęp do lekarza podstawowego kontaktu (każdy ośrodek powinien zatrudnić takiego lekarza) i lekarza specjalisty. Praktyka bywa jednak inna, bowiem uchodźcy mają problemy z dostępem do specjalistycznego poradnictwa, szczególnie do pomocy psychologicznej. Jednakże nie do końca wynika to ze złego administrowania pomocą dla uchodźców, a raczej ze słabości całego systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Raport Lekarzy bez Granic z 2005 ukazał, że na 500 udzielonych konsultacji psychologicznych dla 160 uchodźców w 7 ośrodkach u jednej czwartej badanych osób zdiagnozowano zespół stresu pourazowego (PTSD).<sup>30</sup> Bez wątplenia dostęp do specjalistycznego poradnictwa psychologicznego jest kluczową kwestią, bowiem wielu uchodźców przeżywa w swoim kraju pochodzenia silny stres, musi uporać się ze śmiercią bliskich czy innymi poważnymi tragediami życiowymi. Jednocześnie odbyta podróż i znalezienie się w nieznanym i obcym kulturowo kraju wzmacnia ten uraz i negatywnie wpływa na stan psychiczny tych osób. Dlatego tak ważną kwestią pozostaje dostęp do poradnictwa psychologicznego i wprowadzenie skutecznej terapii.

Kolejnym bardzo ważnym elementem recepcji uchodźców jest dostęp do edukacji, zarówno dorosłych jak i dzieci. Obie grupy mają prawo do uczęszczania na bezpłatne lekcje języka polskiego w ośrodku, w którym przebywają. Niestety, zazwyczaj frekwencja nie jest duża, gdyż dorośli, postrzegając Polskę jako tymczasowy przystanek, nie widzą potrzeby uczenia się języka polskiego. Z drugiej strony, również ośrodki często nie są w stanie zapewnić takich lekcji. Małoletni, na identycznych zasadach jak obywatele polscy, objęci są obowiązkiem szkolnym zgodnie z art. 94 ust. 1 Ustawy o systemie oświaty, a na postawie art. 70 ust. 1 Konstytucji zapewnia się im bezpłatną naukę w szkołach publicznych. Jest to zgodne z Konwencją o Prawach Dziecka. Według statystyk Biura Organizacji Ośrodków dla Cudzoziemców Urzędu ds. Cudzoziemców z 2008 roku, 97% wszystkich dzieci uchodźczych uczęszcza do szkół, a ponad 70 szkół realizuje projekty związane z edukacją cudzoziemców. Sytuacja uległa poprawie, bowiem w 2005 roku tylko 50% dzieci wypełniało obowiązki szkolne.<sup>31</sup> Problemem jest jednak nadal

małe zainteresowanie rodziców procesem edukacyjnym dzieci, zróżnicowany poziom wiedzy, duże luki w procesie edukacji, obawy rodziców polskich uczniów o poziom nauczania i słaby kontakt rodziców dzieci cudzoziemskich ze szkołą.<sup>32</sup> Ponadto, nadal niezwykle trudno określić ile dzieci w rzeczywistości wypełnia obowiązki szkolne.<sup>33</sup>

Poważnym problemem, z którym borykają się uchodźcy, jest dostęp do pomocy prawnej. Nie można wymagać, aby każda osoba orientowała się w prawie azylowym kraju, w którym się znajduje. Tym ważniejsza staje się więc konsultacja z osobą, która będzie w stanie wyjaśnić wszelkie zawiłości procedury, wskazać na istotne jej punkty i etapy oraz pomóc w przygotowaniu wniosku i prawidłowo go uzasadnić. W Polsce tylko kilka organizacji pozarządowych udziela tego typu porad. Mieszczą się one w Warszawie, Krakowie, Lublinie oraz Białymostku. Z pewnością nie są w stanie pomóc każdemu uchodźcy, przede wszystkim dlatego, że prawników udzielających konsultacji jest stanowczo za mało. Ponadto najczęściej konsultacje prawne udzielane są już po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji. Jak do tej pory, organizacje pozarządowe pozostają jedynym miejscem gdzie uchodźca może prosić o poradę prawną. Polska bowiem jeszcze nie transponowała art. 15 Dyrektywy proceduralnej, który stwierdza, że Państwo Członkowskie powinno zapewnić bezpłatne porady prawne uchodźcom. Zgodnie z art. 43 te same Dyrektywy nie musi tego zrobić do 1 grudnia 2008 roku.

Ostatnią ważną kwestią pozostaje dostęp do rynku pracy dla osób, które przez długi czas, nie ze swojej winy, pozostają w procedurze o nadanie statusu uchodźcy. Zgodnie z art. 36 ust. 1 Ustawy o ochronie, jeżeli po upływie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku organ pierwszej instancji nie wydał żadnej decyzji, uchodźca po uzyskaniu odpowiedniego zaświadczenia, może podjąć legalną pracę<sup>34</sup>. W tym zakresie Polska przyjęła wyższy standard niż większość krajów Unii Europejskiej.

Różnice ekonomiczne pomiędzy Polską a Zachodem są nadal duże. Determinuje to w pierwszej kolejności wtórne ruchy uchodźców w granicach Unii Europejskiej. Szczególnie po przystąpieniu Polski do strefy Schengen proces ten nasilił się, gdyż umożliwiła swobodne przekraczanie granicy. Niestety, wiele osób korzysta z tej alternatywy i przebywa na terenie innych państw Unii nielegalnie, rodzi to jednak dla nich poważne konsekwencje, mając na uwadze szczególnie tzw. Rozporządzenie Dublin II.

<sup>28</sup> Do niedawna, tj. do nowelizacji ustawy o ochronie z marca 2008 r. od tej zasady istniał wyjątek. Stosowano go wobec cudzoziemca, któremu przyznano zgodę na pobyt tolerowany jednakże ponownie ubiegającego się o status uchodźcy. Artykuł 100 ustawy o obywatelach UE i członkach ich rodzin uzupełniał przepisy rozdziału 5 Ustawy o ochronie o przypadki, w których taka osoba zostawała pozbawiona pomocy socjalnej. Stwierdzono bowiem, że cudzoziemcowi, któremu przyznano zgodę na pobyt tolerowany przysługują już określone uprawnienia w związku z posiadaniem takiej formy legalizującej pobyt, tak więc nie jest zasadnym udzielanie pomocy, którą zapewnia się osobie dopiero wnioskującej o status uchodźcy (zob. Sejm RP V Kadencji, druk nr 517). Celem tego zapisu miało być ograniczenie ilości ponownie składanych wniosków przez osoby, którym przyznano pobyt tolerowany. Z kolei głównym powodem takiej praktyki był brak pomocy integracyjnej dla osób z tą formą ochrony międzynarodowej. Co prawda każda z nich miała prawo do podjęcia legalnej pracy, jednakże znalezienie jej było niezwykle trudne, a w konsekwencji utrzymanie rodziny stawało się niemożliwe. Ponowne złożenie wniosku pozwalało natomiast na pozostanie w ośrodku dla uchodźców i korzystanie z pomocy przyznanej na podstawie rozdziału 5 Ustawy o udzielaniu ochrony. Jednakże nowa regulacja, wprowadzona art. 100 ustawy o obywatelach UE i członkach i rodzin, nie zmieniła w znaczący sposób tej sytuacji. Jedynym wyjściem pozostawało zrzeczenie się pobytu tolerowanego i ponowne złożenie wniosku. Praktyka ta miała poważne skutki, bowiem w rzeczywistości taka osoba nie miała uregulowanego pobytu w Polsce, nadal pozostawała w procedurze o nadanie statusu, ponadto przebywając w ośrodku recepcyjnym nie integrowała się ze społeczeństwem i zazwyczaj nie zdobywała odpowiednich umiejętności, aby funkcjonować w nim w przyszłości.

Przyjęto więc z zadowoleniem nowelizację ustawy o udzielaniu ochrony z maja 2008 roku, która wprowadzając nową formę ochrony międzynarodowej – ochronę uzupełniającą, zapewniła prawo do programu integracyjnego również tej grupie. Jak już to zostało wspomniane wyżej, ochrona uzupełniająca poza małymi wyjątkami zastąpiła dotychczasową zgodę na pobyt tolerowany, tak więc zastosowanie tego artykułu nie będzie już tak znaczące.

<sup>29</sup> Zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia pomoc medyczna dla uchodźców finansowana jest z budżetu państwa.

<sup>30</sup> AK, *Psychologowie w „Lekarzach bez Granic”*, „Z obcej ziemi”, 2006, nr 24, s. 21.

<sup>31</sup> Więcej zob.: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, *Raport z monitoringu Realizacji obowiązku szkolnego przez małoletnich cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla uchodźców*, Warszawa 2005.

<sup>32</sup> A. Korzeniowska, *Realizacja obowiązku szkolnego na przykładzie działań podejmowanych przez UdsC [w:] Materiały z konferencji: Dostęp dzieci cudzoziemskich do edukacji*, Warszawa 30.10.2007 r.

<sup>33</sup> W 2008 r. około 80% dzieci ubiegających się o status uchodźcy i blisko 90% dzieci objętych ochroną zostało zapisanych do szkół. Dane te należy jednak traktować sceptycznie – wiele dzieci kończy szkolną przygodę już po kilku dniach, zaprzestając nauki. Także jakość edukacji dzieci pozostawia jeszcze wiele do życzenia – często ich potrzeby edukacyjne nie są identyfikowane ani zaspokajane.

<sup>34</sup> Warto podkreślić, że przed nowelizacją ustawy o ochronie z maja 2008 r. termin ten wynosił rok. Jednocześnie cudzoziemiec musiał uzyskać zezwolenie na pracę.

## 1.8 Rozporządzenie Dublin II

Rozporządzenie Dublin II<sup>35</sup> określa kryteria oraz mechanizmy dotyczące państwa, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o status uchodźcy złożonego przez obywatela kraju trzeciego na terenie Unii Europejskiej. Komisja w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia stwierdziła, iż należy wypracować jasną i dobrze funkcjonującą metodę, która stanowiłaby część sprawiedliwego i efektywnego systemu, w którym każdy uchodźca ma dostęp do procedury o przyznanie ochrony międzynarodowej. Miała ona zabezpieczyć państwa UE przed osobami, które składają kilka wniosków w różnych krajach Wspólnoty.<sup>36</sup> Ponadto zagwarantowanie szybkiej procedury związanej z określaniem państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie aplikacji w założeniu miało przyczynić się do zmniejszenia zjawisk *refugees in orbit* i *asylum shopping* oraz zagwarantować jednność rodziny. U podstaw Rozporządzenia Dublin II leży również tzw. *burden sharing*, tj. podział obowiązków związanych z opieką nad uchodźcami pomiędzy wszystkie kraje członkowskie.

Rozporządzenie ustala, poza małymi wyjątkami, że państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o status uchodźcy będzie ten kraj, w którym granica Unii została przekroczona po raz pierwszy. W praktyce „skazuje” to państwa zewnętrzne Wspólnoty na przejmowanie obowiązku związanego z ochroną uchodźców. Uwidacznia to przede wszystkim sytuacja na wschodniej granicy Unii Europejskiej, głównie w Polsce i na Słowacji (teraz również Bułgarii) oraz na południu w krajach rejonu Morza Śródziemnego. Niestety, nowe kraje Unii nie są przygotowane na zapewnienie wysokich standardów recepcji. Powiązanie kontroli wjazdu z alokacją odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku, zgodnie z art. 10 pkt 1 Rozporządzenia, stwarza nierówny podział obowiązków, zależny wyłącznie od położenia geograficznego kraju.

Główne zamierzenie Rozporządzenia, którym było zmniejszenie liczby *asylum shopping* i *asylum in orbit* nie jest zrealizowane, bowiem Komisja Europejska podkreśliła, że w 2005 roku 16% wszystkich wniosków o status uchodźcy było złożonych w kilku państwach jednocześnie<sup>37</sup>. Ponadto, częstym zjawiskiem jest wtórne przemieszczanie się uchodźców wewnątrz Unii i w konsekwencji nielegalny pobyt w innym państwie niż to, w którym złożono wniosek. Jeżeli zostanie ustalone, że cudzoziemiec ubiega się o status uchodźcy w innym państwie, najczęściej kraju pierwszego wjazdu, zostanie do niego przekazany. Pomimo tego, że liczba transferów dla

całej Unii nie zwiększyła się ani nie zmniejszyła przez ostatnie lata, to w przypadku Polski liczba ta wzrosła o 20%. Na Litwie, Słowacji, Łotwie, Węgrzech i w Portugalii wynosiła ona ok. 10%. Uwidacznia to tylko, że *burden sharing* jest fikcją. Statystyki Urzędu ds. Cudzoziemców z ostatnich lat ukazują, że Polska w większości przypadków była wyłącznie krajem przyjmującym. Z rzadka inne państwa brały odpowiedzialność za uchodźców. Liczba wniosków o przekazanie cudzoziemców kierowanych do Polski wzrosła jeszcze bardziej po wstąpieniu do strefy Schengen. Od stycznia do połowy września 2008 roku do Polski wpłynęło ich 2550, podczas gdy w całym 2007 roku – 1473. W tym samym okresie Polska wystosowała tylko 46 wniosków o przejęcie odpowiedzialności (głównie o łączenie rodzin). W 2007 roku była to liczba rzędu 125.

Wydaje się, że procedury Dublin II opierają się na nierealnym założeniu, że każde z państw Wspólnoty ma identyczne standardy przyjmowania uchodźców. Obecnie są one tak różne, że cele związane z Rozporządzeniem nie są możliwe do osiągnięcia. Wtórne przemieszczanie się cudzoziemców wewnątrz Unii Europejskiej, którego determinanty opisano powyżej, w połączeniu z obecnym systemem dublińskim znacząco wpływają na położenie uchodźców i zagwarantowanie im ochrony międzynarodowej. Wiele osób decyduje się na nielegalne przemieszczenie na Zachód, co powoduje, że nie mają tam dostępu do rynku pracy czy opieki zdrowotnej oraz jakiegokolwiek formy legalizującej ich pobyt. Jednocześnie wniosek o ochronę międzynarodową pozostaje bez rozpatrzenia. Tym samym podstawowe założenia, którymi kierowano się przy opracowywaniu Rozporządzenia nie zostały w ogóle wyeliminowane. Unia Europejska i poszczególne kraje Wspólnoty powinny podjąć wszelkie niezbędne środki w celu zmiany obecnego systemu, bowiem różnice pomiędzy poszczególnymi krajami w standardach recepcji i uregulowaniach prawnych, rozdział obowiązków wewnątrz Unii opierający się głównie na kryteriach technicznych oraz uchylanie się od odpowiedzialności są niesprawiedliwe i nie gwarantują ochrony międzynarodowej tym, którzy spełniają przesłanki do jej uzyskania.

## 2. SYTUACJA OSÓB, KTÓRYM PRYZNANO OCHRONĘ MIĘDZYNARODOWĄ NA TERYTORIUM RP

### 2.1 Wprowadzenie

Osobie, której przyznano status uchodźcy lub inną formę ochrony międzynarodowej, przysługują określone prawa i obowiązki. Ponadto, zgodnie z ustawą o ochronie (chyba, że przepisy szczegółowe stanowią inaczej), traktuje się ją jako cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 89f ustawy). Polska gwarantuje również pomoc w zakresie integracji, pełen dostęp do rynku pracy, systemu opieki zdrowotnej i edukacji na takich samych zasadach jak obywatelom. Ponadto, jako jeden z nielicznych krajów w Unii Europejskiej wprowadza wysokie standardy w tym zakresie. Niestety, często jednak praktyka znacznie odbiega od dobrych uregulowań prawnych a rzeczywistość bywa dla cudzoziemców niezwykle trudna.

## 2.2 Program integracyjny dla uchodźców i cudzoziemców objętych ochroną subsydiarną

Rok 2008 przyniósł ważne zmiany w zasadach udzielania przez Polskę pomocy socjalnej osobom objętym ochroną międzynarodową. Z jednej strony poszerzono grono cudzoziemców, którzy mogą korzystać z programów integracyjnych (oprócz uchodźców mogą z nich teraz korzystać także cudzoziemcy objęci ochroną uzupełniającą)<sup>38</sup>. Z drugiej – zastrzeżono wymogi stawiane cudzoziemcom, którzy chcą z tego rodzaju wsparcia skorzystać.

Pierwsza ze zmian jest niezwykle istotna. Znakomita większość cudzoziemców objętych ochroną w RP nie uzyskuje statusu uchodźcy, ale inne formy ochrony. Od czasu wprowadzenia instytucji zgody na pobyt tolerowany w 2003 roku kilkanaście setek ludzi rocznie uzyskiwało ochronę prawną w Polsce – ale w praktyce pozostawionych było samym sobie w kwestiach bytowych. W rezultacie wiele rodzin funkcjonowało na granicy nędzy, a wiele innych decydowało się na nielegalny wyjazd do innych krajów Unii Europejskiej, w poszukiwaniu godnych warunków życia. Nowelizacja przepisów w tej dziedzinie daje prawo do pomocy integracyjnej znacznie większej grupie potrzebujących cudzoziemców. Można oczekiwać, że wpłynie to pozytywnie na sytuację wielu rodzin objętych ochroną w Polsce.

Mniej korzystny, z perspektywy cudzoziemców, charakter ma druga ze wspomnianych zmian. W 2008 r. wprowadzono zapis<sup>39</sup>, który zobowiązuje cudzoziemców do opuszczenia ośrodków dla uchodźców, w których mieszkali podczas procedury, zanim wystąpią z wnioskiem o pomoc integracyjną. Opuszczenie ośrodka jest więc warunkiem niezbędnym do jej otrzymania. Wprowadzenie takiego wymogu miało zapewne na celu wymuszenie na cudzoziemcach opuszczenia ośrodków. Jest ono jednak o tyle kontrowersyjne, że oznacza dla cudzoziemca konieczność wyprowadzenia się z ośrodka i poszukania mieszkania praktycznie bez wsparcia ze strony państwa.

Programy integracyjne funkcjonują w Polsce od 2001 r. Pakiet wsparcia obejmuje pomoc finansową (od 446 zł do 1 149 zł miesięcznie na osobę w zależności od liczebności rodziny)<sup>40</sup>, wsparcie w szukaniu mieszkania, pracy, zdobywaniu lub uzupełnianiu kwalifikacji zawodowych i różnego rodzaju poradnictwo przez okres co najwyżej 12 miesięcy od momentu uzyskania w Polsce ochrony.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela kraju trzeciego, Dz. U. UE L 50/1 z 25/2/2003.

<sup>36</sup> Pkt 2.1, *Proposal for a Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*, Dz. U. UE C304E z 30/10/2001.

<sup>37</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system, COM (2007) 299 final, Bruksela 2007, s. 10.

<sup>38</sup> Ponadto dostęp do programów integracyjnych zapewniono wszystkim cudzoziemcom, którzy przed majem 2008 r. uzyskali pobyt tolerowany ze względu na naruszenia praw człowieka grożące im w kraju pochodzenia (tzn. na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie), pod warunkiem złożenia wniosków w ciągu 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy z 18 marca.

<sup>39</sup> Art. 74 ustawy o ochronie stwierdza, że *pomoc socjalną i opiekę medyczną zapewnia się w okresie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy i przez okres 2 miesięcy od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w tej sprawie...* Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 1 te same ustawy cudzoziemiec jest zobowiązany po upływie tego terminu do opuszczenia ośrodka dla uchodźców.

<sup>40</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodów oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2006 r., nr 135, poz. 950.

Cudzoziemiec, który chce skorzystać z pomocy integracyjnej, podpisuje tzw. indywidualny program integracji (IPI), który w istocie jest rodzajem kontraktu zawieranego przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) z uchodźcą mającym prawo do pomocy ze strony państwa. Kwestie związane z realizacją IPI reguluje rozdział V ustawy o pomocy społecznej. W ramach IPI cudzoziemiec zobowiązuje się do zameldowania w miejscu zamieszkania, uczęszczania na lekcje języka polskiego, aktywnego udziału w proponowanych zajęciach czy kursach, zarejestrowania się jako osoba bezrobotna w Powiatowym Urzędzie Pracy, aktywnego poszukiwania pracy i regularnego kontaktowania się z wyznaczonym pracownikiem socjalnym – realizatorem IPI (PCPR), odpowiedzialnym za prowadzenie programów integracyjnych. Obowiązek zameldowania jest dla cudzoziemców szczególnie trudny do rozwiązania: znalezienie mieszkania dla cudzoziemców objętych ochroną nie jest łatwe, jeszcze trudniejsze – znalezienie mieszkania, w którym mogą się zameldować. Nierzadko pracownicy socjalni PCPR prowadzący dany program integracyjny zwracają się w imieniu cudzoziemca do Departamentu Rejestrów Państwowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), by ten nadał PESEL cudzoziemcowi nie posiadającemu meldunku. Dzięki sfinalizowaniu tej czynności cudzoziemiec mając już PESEL może zarejestrować się w urzędzie pracy, założyć konto bankowe, etc. Z drugiej strony, PCPR zobowiązuje się do comiesięcznej wypłaty świadczeń finansowych (których wielkość zależy od liczby osób w prowadzonym przez cudzoziemca gospodarstwie domowym), udzielania cudzoziemcowi informacji, współpracy z nim i udzielania mu różnorakiego wsparcia, w szczególności poradnictwa prawnego, psychologicznego, rodzinnego oraz wsparcia w kontaktach społecznych i z innymi instytucjami pomocnymi w procesie integracji.

Siedem lat doświadczeń Polski w integrowaniu uchodźców na podstawie opisywanego programu to jednocześnie czas długi i krótki. Można by oczekiwać, że ten czas pozwoli na udoskonalenie programów integracyjnych tak, aby przynosiły spodziewany skutek: dały cudzoziemcom narzędzia do samodzielnego funkcjonowania w Polsce. Niestety, ciągle rzadko tak się dzieje. Wiele zmian wprowadzanych w system udzielania pomocy integracyjnej jest wprowadzanych w celu zapobiegania nadużyciom a nie z myślą o większej efektywności programów, które pozwolą cudzoziemcom płynnie wejść w polskie społeczeństwo. Wciąż brak kompleksowych rozwiązań, które poprawią szanse cudzoziemców na rynku pracy, w kwestii edukacji i rynku mieszkaniowego. Bardzo korzystne zmiany ostatnich lat to wprowadzenie obowiązku nauczania języka polskiego dla cudzoziemców korzystających z pomocy integracyjnej, a także objęcie tą pomocą również osób, którym przyznano ochronę uzupełniającą.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Niestety, nadal małżonkowie obywateli Polski, którym przyznano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą nie są objęci programem integracyjnym. Obecnie na podstawie art. 91 ust. 8 Ustawy o pomocy społecznej takiej osobie on nie przysługuje. W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, że „proces integracji uchodźców, którzy są współmałżonkami obywateli polskich – nie wymaga

Funkcjonujący system nadal ma poważne mankamenty i w większości wypadków nie przynosi spodziewanego efektu: po ukończeniu rocznego programu cudzoziemcy nadal nie mają mieszkań, nie mówią dostatecznie dobrze po polsku i często nie mają pracy. Program integracyjny nie prowadzi ich do samodzielności: ani społecznej, ani ekonomicznej (choć, oczywiście, jest ważnym krokiem w tych kierunkach). Wśród zasadniczych niedociągnięć obecnego systemu pomocy integracyjnej należy wymienić brak kadry. W Warszawie, gdzie występuje z wnioskami o program integracyjny ponad połowa uprawnionych cudzoziemców z całej Polski, jeden pracownik udziela wsparcia nawet kilkuset cudzoziemcom rocznie! Taki stan rzeczy uniemożliwia realizację idei programu – indywidualnego podejścia do klienta. Drugi ważny problem to kwestia mieszkań – dla rodzin uchodźczych czy objętych innego rodzaju ochroną po prostu ich w Polsce nie ma. Niektóre koczują w ośrodkach dla uchodźców, inne rodziny wspólnie wynajmują mieszkania albo korzystają z gościnności krewnych czy znajomych. Problem jest jednak poważny. Pracownicy socjalni alarmują, że wynajęcie mieszkania dla uchodźcy wymaga wykonania setek telefonów. Brak społecznej akceptacji dla tej grupy cudzoziemców (ale też inne czynniki – np. liczebność cudzoziemskich rodzin czy ich ogólna niestabilność finansowa) powoduje, że Polacy nie chcą wynajmować im mieszkań. Jednocześnie brak jest lokali komunalnych, z których cudzoziemcy o niewysokich dochodach byłiby w stanie korzystać. W tym obszarze pozytywnie wyróżnia się Warszawa, której władze samorządowe rokrocznie organizują tzw. konkurs mieszkaniowy, w którym uchodźcom przyznaje się do celowo pięć mieszkań komunalnych lub w ramach Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS).

Trzeci ogromny problem to kwestia legalnego zatrudnienia w Polsce. Jak podkreślają doradcy zawodowi, znalezienie pracy nie jest teraz aż trudne. Są stanowiska, które czekają na pracowników. Problem w tym, że nie są to stanowiska, z których cudzoziemcy mogą skorzystać. Czasem barierą jest język, czasem – brak kwalifikacji. Zwykle jednak – zbyt małe płace. Często podjęcie pracy za wynagrodzenie rzędu 1000-1500 złotych nie jest dla cudzoziemca atrakcyjne, co jest zupełnie zrozumiałe: znaczna większość z nich ma w Polsce rodziny, często liczne. Taka kwota nie wystarcza na wynajęcie mieszkania i utrzymanie rodziny. Z tego powodu wielu cudzoziemców decyduje się na pracę nielegalną albo wyjazd z Polski na Zachód. Coraz częściej organizacje pozarządowe

dodatkowego wsparcia pomocy społecznej, ponieważ odbywa się przez rodzinę z wykorzystaniem jej możliwości i zasobów” (Sejm RP IV kadencji, nr druku: 2012). Zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 2 Konstytucji, który stwierdza, że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”, a odmowa przyznania programu integracyjnego tylko dlatego, że dana osoba jest małżonkiem obywatela polskiego jest z tą zasadą sprzeczna. Wyłączenie tej grupy cudzoziemców jest oparte na niczym nieuzasadnionym kryterium. Choć integracja uchodźców może przebiegać szybciej dzięki rodzinie, nie jest ona w stanie zapewnić wszystkich niezbędnych elementów związanych z „profesjonalną” integracją.

i pracownicy socjalni mają kontakt z rozdzielonymi rodzinami objętymi w Polsce ochroną: mężczyźni nielegalnie zarabiają pieniądze na Zachodzie, a kobiety z dziećmi żyją za nie w Polsce...

W kontekście integracji warto też zwrócić uwagę na skromniejszą niż jeszcze rok czy dwa lata temu ofertę skierowaną do tej grupy przez organizacje pozarządowe. Ograniczenie działań pozarządowych wspierających integrację uchodźców to przede wszystkim skutek braku środków na tego rodzaju działalność. Przy odpowiednim stabilnym finansowaniu rola sektora pozarządowego we wspieraniu integracji cudzoziemców mogłaby być nieporównywalnie większa.

Skromniejszą ofertę NGO na rzecz cudzoziemców objętych ochroną w pewnej mierze kompensują działania podejmowane (jak na razie jedynie na Mazowszu) przez władze na szczeblu samorządowym czy rządowym. Korzystając ze środków unijnych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) czy Europejskiego Funduszu Uchodźczego (EFU) kierują swoją ofertą do uchodźców i osób objętych ochroną subsydiarną. Ta oferta to przede wszystkim kursy językowe, kursy zawodowe i warsztaty czy szkolenia z tzw. umiejętności miękkich.

### 2.3 Edukacja osób objętych ochroną w RP

Gdyby szukać dziedziny z obszaru pomocy cudzoziemcom, w której Polska czyni znaczne postępy – byłyby to edukacja. Jednocześnie, nawet bardzo podstawowe problemy w tej dziedzinie pozostają nierozwiązane ani nawet nie dyskutowane na forum decydentów.

Przepisy prawne w Polsce są bardzo hojne w kwestii edukacji dla cudzoziemców objętych ochroną: dają uchodźcom i osobom objętym ochroną subsydiarną prawo do edukacji na wszystkich poziomach na równi z obywatelami polskimi. Cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy mogą natomiast korzystać z edukacji na zasadach takich, jak Polacy tylko w ramach obowiązku edukacji – to znaczy do ukończenia gimnazjum lub 18 roku życia. Sytuacja osób objętych ochroną jest więc znacznie korzystniejsza od sytuacji innych grup cudzoziemców, którzy mogą korzystać z edukacji jedynie odpłatnie.

Szczególnie w województwie mazowieckim lokalna administracja i władze oświatowe podjęły w 2008 wiele działań, które mają pomóc cudzoziemcom korzystać w pełni z prawa do edukacji. Przeprowadzono wiele porad szkoleniowych dla szkół, przygotowano materiały informacyjne, podjęto różne inicjatywy dotyczące poprawy kwalifikacji nauczycieli uczących dzieci cudzoziemskie, poprawy systemu zbierania danych na temat cudzoziemskich uczniów, zwiększenia świadomości szkół na temat potrzeb i praw tej grupy uczniów itp. W działaniach informacyjnych skierowanych do szkół aktywnie uczestniczyły organizacje pozarządowe: m.in. Polska Akcja Humanitarna, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej i Polskie Forum Migracyjne. W rezultacie świadomość wielu warszawskich szkół na temat praw uczniów cudzoziemskich i ich potrzeb znacznie wzrosła. Niestety, podobne zmiany nie zaszły jeszcze

wszędzie – są szkoły, które traktują cudzoziemskich uczniów niechętnie.

Główne problemy związane z dostępem do edukacji dla cudzoziemców objętych ochroną to:

- brak niezbędnego wsparcia dla szkół goszczących uczniów-cudzoziemców: finansowego, kadrowego, merytorycznego i dydaktycznego. Szkoły, szczególnie poza dużymi miastami, gdzie ulokowane są ośrodki dla osób ubiegających się o status uchodźcy, nie wiedzą, jak pracować z tą grupą uczniów a nawet nie są świadome ich prawa do edukacji w Polsce. Bywa, że na zapewnienie niezbędnego wsparcia tej grupie uczniów po prostu nie mają pieniędzy;
- brak niezbędnych narzędzi wsparcia dla szkół: podręczników, pomocy naukowych, ale też kadry: nauczycieli, którzy potrafią uczyć grupę zróżnicowaną językowo i kulturowo, brak nauczycieli, wykwalifikowanych w nauczaniu dzieci języka polskiego jako obcego, pedagogów i psychologów międzykulturowych w tych szkołach, brak możliwości diagnostyki dzieci cudzoziemskich pod kątem ich specjalnych potrzeb edukacyjnych;
- brak oferty edukacyjnej i brak zainteresowania potrzebami młodzieży i młodych dorosłych – cudzoziemcy przybywający do Polski w wieku lat 16-25 praktycznie nie mają możliwości kontynuowania nauki w ramach polskiego systemu edukacji;
- bardzo ograniczona jest oferta edukacji, zdobywania kwalifikacji zawodowych czy uznawania kwalifikacji dorosłych cudzoziemców;
- poprawy wymaga system nauki języka polskiego, bowiem przede wszystkim godzin lekcji języka polskiego jest obecnie stanowczo za mało.

Najważniejszą sprawą pozostaje wykształcenie wśród polskich szkół i nauczycieli przekonania, że edukacja dzieci cudzoziemskich jest ich obowiązkiem, a uczeń niepostępujący się językiem polskim ma w polskiej szkole takie same prawa, jak rdzenny Polak. Obecnie, mimo dobrego prawa, wielu uczniów cudzoziemskich doświadcza w polskiej szkole gorszego traktowania albo po prostu – niezrozumienia.

#### 2.4 Uchodźcy i inne osoby objęte ochroną w RP na polskim rynku pracy

Jeszcze niedawno, według badania opinii publicznej przeprowadzonego w 2006 roku przez TNS OBOP na zlecenie Biura Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców w Warszawie (UNHCR), dwóch na trzech Polaków uważało, że napływ uchodźców powoduje w Polsce wzrost bezrobocia. Sytuacja zmieniła się diametralnie, gdy Polacy zyskali możliwość legalnej pracy w innych krajach Unii Europejskiej. W 2007 roku, według deklaracji przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS), sytuacja na rynku pracy znacznie się poprawiła.. Cudzoziemcy znaleźli się więc w ciągu ostatnich miesięcy w sytuacji wcześniej nie spotykanej – na ich pracę jest duży popyt. Pozostają jednak ważne problemy i przeszkody w uzyskaniu pracy legalnej: brak wiedzy cudzoziemców na temat swoich praw jako pracowników, brak znajomości języka polskiego i często brak dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje.

Nie ma w Polsce informacji ogólnopolskich na temat losów wszystkich uznanych uchodźców w kontekście rynku pracy. Trudno porównywalne i fragmentaryczne dane, a także informacje od pracowników socjalnych pracujących z cudzoziemcami pozwalają jednak zauważyć kilka ważnych prawidłowości:

- Niemal 70% uznanych uchodźców, przynajmniej w ciągu pierwszego roku samodzielnego życia w Polsce, osiedla się w Warszawie i okolicach i tutaj szuka pracy. Spodziewając się łatwiejszego dostępu do rynku pracy i wyższych płac cudzoziemcy narażają się jednak na wysokie koszty życia.
- Cudzoziemcy nie korzystają z systemu wsparcia dla bezrobotnych Polaków. Według danych Urzędu Pracy w Warszawie za rok 2006, zaledwie 0,3% uprawnionych do tego cudzoziemców korzystało z kursów czy innego rodzaju wsparcia oferowanego przez ten Urząd. Urzędy Pracy kierują swoją ofertę jedynie do bezrobotnych polskojęzycznych – nieznanomość języka jest przeszkodą nie tylko w szukaniu pracy, ale nawet w przygotowaniu się do szukania pracy.
- Duża część cudzoziemców decyduje się na zatrudnienie nielegalne, nierzadko nie rozumiejąc, czym różni się ono od legalnej pracy. Zdarzają się przypadki wykorzystania cudzoziemców przez nieuczciwych pracodawców, którzy na przykład miesięcznie nie wypłacają im należnego wynagrodzenia.
- W wielu rodzinach objętych ochroną możliwość podjęcia pracy ma tylko jeden rodzic – mężczyzna. W wielodzietnych rodzinach (wśród cudzoziemców objętych ochroną są rodziny z 4-5 dzieci, zdarzają się też rodziny 10-12 osobowe) matki często nie mają żadnych doświadczeń zawodowych, nie mają też możliwości podjęcia pracy w Polsce ze względu na konieczność opieki nad dziećmi. Z kolei kobiety samotnie wychowujące dzieci wykazują niezwykłą przedsiębiorczość w szukaniu pracy i zyskaniu w Polsce samodzielności.

Analizując potrzeby cudzoziemców, za najważniejsze można uznać brak ofert pracy, które umożliwią rodzinie przetrwanie (praca z mieszkaniem? praca poza dużymi ośrodkami miejskimi, gdzie jednak cudzoziemcy mieliby oparcie w systemie społecznym i grupie swoich ziomków?), oraz brak możliwości podniesienia swoich kwalifikacji mimo braku płynnej znajomości języka polskiego<sup>42</sup>.

#### 2.5 Dostęp uchodźców i cudzoziemców objętych ochroną do pomocy społecznej

Prawa cudzoziemców do wsparcia socjalnego (niezależnego od pomocy integracyjnej) określa ustawa o pomocy społecznej. Zgodnie z nią, zarówno uchodźcy jak i osoby objęte w Polsce ochroną uzupełniającą mają prawo do pomocy społecznej, z której mogą korzystać po zakończeniu programów integracyjnych.

Cudzoziemcy objęci ochroną mają prawo do różnego rodzaju wsparcia i świadczeń socjalnych udzielanych przez gminy. Według danych MPIPS świadczenia z pomocy społecznej w 2004 r. i 2005 r. dla osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany udzielone były w formie: zasiłku stałego, zasiłku celowego, obiadów, zasiłku okresowego, zasiłku rodzinnego, zasiłku pielęgnacyjnego, zasiłku celowego specjalnego, pomocy rzeczowej, talonów do sklepu, świadczeń pielęgnacyjnych, składek na ubezpieczenie oraz schronienia, obiadów w szkole, zasiłku alimentacyjnego, pomocy rzeczowej, paczek, zasiłku pogrzebowego.<sup>43</sup> Łączna liczba osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany korzystających z pomocy społecznej w 2004 r. wyniosła 214 osób, w tym 65 kobiet i 114 dzieci. Natomiast w 2005 r. - 308 osób, w tym 81 kobiet i 159 dzieci. Późniejsze dane nie są jeszcze dostępne.

Fakt dostępu do tych świadczeń cudzoziemców objętych ochroną jest niezwykle pozytywny, warto jednak zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, cudzoziemcy nie rozumieją w pełni swoich praw i rodzajów pomocy, o jaką mogą się ubiegać. Rozpoznanie potrzeb cudzoziemca to rola pracownika socjalnego – zdarza się jednak, że ważne potrzeby osób objętych ochroną nie są zauważane i nie znajdują rozwiązania. Potoczne jest przekonanie, że cudzoziemcy świetnie orientują się w przysługujących im świadczeniach i wykorzystują wszelkie możliwości finansowego wsparcia, jakie mogą uzyskać. Warto jednak pamiętać, że wbrew stereotypowi nie wszyscy cudzoziemcy to osoby butne i przebojowe, które potrafią „walczyć o swoje”. Często najbardziej potrzebujący zachowują się cicho i skromnie, nie uzyskują pomocy, która jest im potrzebna i do której mają prawo.

#### 2.6 Łączenie rodzin

Każdy cudzoziemiec, któremu nadano ochronę międzynarodową w postaci statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej czy udzielono zgody na pobyt tolerowany, może ubiegać się o połączenie z członkiem rodziny przebywającym poza terytorium Polski. Zgodnie z art. 54 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 7 Ustawy o cudzoziemcach członek rodziny wnosi o wydanie mu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

Jednak zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony będzie wydane jeżeli cudzoziemiec przebywający w Polsce spełnia określone wymogi, tj. posiada stabilne i regularne źródło dochodu, które będzie wystarczało na pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem siebie oraz pozostałych członków rodziny oraz ubezpieczenie zdrowotne. Od zasady tej istnieje wyjątek, który dotyczy jedynie rozpoznanych uchodźców. Ci nie muszą spełniać powyższego kryterium dochodowego, jeżeli wniosek o połączenie z rodziną zostanie złożony w przeciągu 3 miesięcy od dnia przyznania statusu uchodźcy. Po tym terminie muszą spełniać wszystkie warunki wymienione

<sup>42</sup> Tego rodzaju usługi prowadziło do stycznia 2008 r. Międzykulturowe Centrum Adaptacji Zawodowej, które, niestety zakończyło już swoją działalność.

<sup>43</sup> Niestety, po 29 maja 2008 r. prava dla cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, znacząco ograniczono. Obecnie mogą oni uzyskać pomoc społeczną jedynie w podstawowym zakresie, tzn. w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego.

w ustawie. O ile kryterium dochodowe wydaje się zasadne, w praktyce staje się trudne do spełnienia, zwłaszcza w tak krótkim czasie. Ubezpieczenie zdrowotne oraz stabilne i regularne źródło utrzymania wiążą się z pracą zarobkową. Niestety, wielu z nich pozostaje bezrobotnymi i nie spełnia jednego z wymienionych warunków.

Wielokrotnie podkreślano również, że katalog osób, które uznawane są za członków rodziny jest zbyt ograniczony. Zgodnie z art. 53 ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach uważa się, że jest nim wyłącznie małżonek i małoletnie dziecko wnioskodawcy. Z katalogu tego wykluczono rodziców, dziadków oraz rodzeństwo. Wyjątek od tej zasady stanowią wstępni w linii prostej (tj. rodzice lub dziadkowie), w przypadku cudzoziemca, który jest małoletnim przebywającym w Polsce bez opieki. Ponadto, stosowany jest wyłącznie wobec dzieci, którym przyznano status uchodźcy. Małoletni z ochroną uzupełniającą czy pobytem tolerowanym z takiej możliwości nie będą mogli skorzystać. Wydaje się więc, że przepis ten narusza art. 9 i art. 10 Konwencji o Prawach Dziecka., zobowiązując one bowiem państwo-stronę do łączenia dzieci bez opieki z ich rodzinami w sposób szybki i humanitarny. Pozytywne zmiany w zakresie łączenia rodzin przynosi ustawa o zmianie Ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw w wersji uchwalonej przez Sejm 19 września 2008 r. Zrównuje ona uprawnienia uznanych uchodźców oraz cudzoziemców, którzy uzyskali ochronę uzupełniającą oraz wydłuża termin, przewidziany na złożenie wniosku o połączenie z rodziną bez konieczności spełnienia kryteriów dochodowych do 6 miesięcy. Ustawa wejdzie w życie najprawdopodobniej na początku stycznia 2009 r.<sup>44</sup>

## ZAKOŃCZENIE

Ogólnie rzecz ujmując, polski system ochrony uchodźców można ocenić jako dobry. Obowiązujące prawo w wielu kwestiach wprowadza wyższe niż w innych państwach Unii Europejskiej standardy prawne związane z przyjęciem osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz prawa gwarantowane tym, którym już ją przyznano. Szczególnie nowelizacja z maja 2008 roku znacznie poprawiła sytuację, bowiem zmieniono jeden z podstawowych elementów negatywnie wpływający na całokształt systemu ochrony uchodźców w Polsce – brak programu integracyjnego dla osób, którym przyznano ochronę subsydiarną (wówczas pobyt tolerowany). Trzeba również podkreślić, że pozytywnie odebrano wprowadzenie rozszerzonej definicji uchodźcy, prześladowania i podmiotów dopuszczających się prześladowania.

Pomimo zmian, wciąż istnieją istotne problemy. Przede wszystkim integracja cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową pozostaje nadal największym wyzwaniem dla Polski. Jest to wyzwanie nowe, bowiem dopiero od niedawna większe grupy cudzoziemców decydują się na pozostanie w naszym kraju, a jedynym instrumentem, którym dys-

ponuje Polska, są indywidualne programy integracji. Szczególnie poważnym, lecz trudnym do rozwiązania problemem, jest brak tanich mieszkań. Po drugie, stosowanie przepisów Ustawy o ochronie przez organy administracji publicznej i sądy w praktyce pozostawia niekiedy wiele do życzenia. Bez wątplenia system ochrony uchodźców w Polsce wymaga dalszej poprawy, szczególnie w kwestii polityki władz. Warto podkreślić, że negatywny wpływ na ten system ma również Rozporządzenie Dublin II. Wydaje się, że zmiany wymaga jednocześnie nastawienie społeczeństwa wobec problemu cudzoziemców. Dla dużej części społeczeństwa problematyka uchodźców jest nadal nieznaną, co rodzi niezrozumienie i niechęć.

**Agata Foryś, Helsińska Fundacja Praw Człowieka**  
prawnik, koordynator Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Doktorantka w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

**Agnieszka Kosowicz, Polskie Forum Migracyjne**  
szefowa Fundacji Polskie Forum Migracyjne, pracuje na rzecz uchodźców i osób ubiegających się o status uchodźcy od 2000 roku. Przez ponad sześć lat prowadziła politykę informacyjną Przedstawicielstwa Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Polsce. Redaktor naczelna biuletynu „Z obcej ziemi” (2000-2006), gazety dla uchodźców Refugee.pl (2007), wieloletnia współorganizatorka obchodów Międzynarodowego Dnia Uchodźcy w Polsce. Z wykształcenia - dziennikarka (Wydział Dziennikarstwa UW), zajmuje się głównie działaniami informacyjnymi i edukacyjnymi na temat uchodźców i dla uchodźców. Inicjatorka różnych działań na rzecz uchodźców w Polsce. Obecnie pola zainteresowania to integracja uchodźców w lokalnej społeczności, a także merytoryczne wsparcie Polaków pracujących z cudzoziemcami.

**Maciej Fagasiński, Amnesty International**  
politolog, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek zarządu Stowarzyszenia Amnesty International.

<sup>44</sup> Sejm VI Kadencji, druk nr 778. Projekt ustawy dostępny na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/EF411E3B0EAA09ECC125748E004511FE> z dnia 10.X.2008