

Komitet Badań nad Migracjami
Polskiej Akademii Nauk



UCHODŹCY W POLSCE

**Sytuacja prawna, skala napływu i integracja w
społeczeństwie polskim oraz rekomendacje**

Agata Górny

Halina Grzymała-Moszczyńska

Witold Klaus

Sławomir Łodziński

EKSPERTYZY KOMITETU BADAŃ NAD MIGRACJAMI PAN

UCHODŹCY W POLSCE

**Sytuacja prawna, skala napływu i integracja w
społeczeństwie polskim oraz rekomendacje**

**Agata Górny
(redakcja naukowa)**

Halina Grzymała-Moszczyńska

Witold Klaus

Sławomir Łodziński

**Opracowanie przygotowane na zlecenie
Komitetu Badań nad Migracjami PAN**

Kraków - Warszawa 2017

Spis treści

WPROWADZENIE	7
1 ROZWIĄZANIA PRAWNE STOSOWANE W ODNIESIENIU DO OSÓB STARAJĄCYCH SIĘ O OCHRONĘ W POLSCE.....	9
1.1 Formy ochrony międzynarodowej, którą cudzoziemcy mogą uzyskać w Polsce, oraz przesłanki ich otrzymania	9
1.2 Postępowanie o nadanie ochrony międzynarodowej w Polsce	13
1.3 Wsparcie socjalne dla cudzoziemców w trakcie ubiegania się przez nich o ochronę międzynarodową	22
1.4 Zagadnienia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa w związku z przyjazdem cudzoziemców do Polski.....	24
1.5 Prawne aspekty integracji migrantów przymusowych	26
1.6 Podsumowanie	34
2 SKALA NAPŁYWU W LATACH 1992-2016 I WIELKOŚĆ ZBIOROWOŚCI CUDZOZIEMCÓW STARAJĄCYCH SIĘ O OCHRONĘ W POLSCE I NIĄ OBJĘTYCH	36
2.1 Wstęp	36
2.2 Wnioski i decyzje dotyczące przyznania ochrony międzynarodowej i krajowej: najważniejsze trendy	37
2.3 Kraje pochodzenia osób starających się o ochronę i ją uzyskujących.....	43
2.4 Osoby objęte ochroną w zbiorowości cudzoziemców w Polsce	47
2.5 Podsumowanie	50
3 STRATEGIE ADAPTACJI KULTUROWEJ W SPOŁECZEŃSTWIE POLSKIM CUDZOZIEMCÓW STARAJĄCYCH SIĘ O OCHRONĘ I NIĄ OBJĘTYCH	52
3.1 Wprowadzenie.....	52
3.2 Modele akulturacji	52
3.3 Strategie akulturacyjne na poszczególnych etapach procedury o uzyskanie ochrony międzynarodowej	57
3.4 Podsumowanie	69
4 UCHODŹCY JAKO „SPOŁECZNOŚĆ PODEJRZANA” (SUSPECTED COMMUNITY). POLSKA OPINIA PUBLICZNA WOBEC UDZIELANIA POMOCY UCHODŹCOM W OKRESIE MAJ 2015 – MAJ 2017	71
4.1 Wstęp	71
4.2 Postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom w świetle badań polskiej opinii publicznej w latach 1992–2008.....	75
4.3 Postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom w świetle badań polskiej opinii publicznej w okresie maj 2015 – maj 2017	77
4.4 Postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom w ramach unijnego systemu relokacji w świetle badań polskiej opinii publicznej w okresie maj 2015 – kwiecień 2017	84

4.5 Postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom pochodzącym z Ukrainy w świetle badań polskiej opinii publicznej w okresie sierpień 2015 – kwiecień 2017	87
4.6 Postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom w świetle badań opinii publicznej w krajach Grupy Wyszehradzkiej w 2015 roku.....	88
4.7 Poglądy na temat udzielania pomocy uchodźcom.....	90
4.8 Społeczno-demograficzne uwarunkowania postaw wobec udzielania pomocy uchodźcom.....	93
4.9 Podsumowanie	95
ZAKOŃCZENIE	97
BIBLIOGRAFIA	103

Spis tabel

Tabela 1. Osoby z kartami pobytu oraz osoby z kartami pobytu przyznanymi z tytułu ochrony międzynarodowej lub krajowej według kraju obywatelstwa.....	49
Tabela 2. Stosunek Polaków do udzielania pomocy uchodźcom w latach 1992–2008	76
Tabela 3. Stosunek do udzielania pomocy uchodźcom z krajów objętych konfliktami zbrojnymi w okresie maj 2015 – grudzień 2016	79
Tabela 4. Stosunek do udzielania pomocy uchodźcom w systemie „relokacji” w okresie maj 2015 – grudzień 2016.....	85
Tabela 5. Stosunek do udzielania pomocy uchodźcom pochodzącym z Ukrainy w okresie sierpień 2015 – październik 2017	88
Tabela 6. Stosunek do udzielania pomocy uchodźcom z krajów objętych konfliktami zbrojnymi w Polsce, Czechach, Słowacji i Węgier (wrzesień – październik 2015).....	89

Spis rysunków

Rysunek 1. Osoby objęte wnioskami o ochronę międzynarodową w Polsce z uwzględnieniem wniosków składanych po raz pierwszy, 1992–2016	39
Rysunek 2. Osoby, które uzyskały w Polsce status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, zgodę na pobyt tolerowany i zgodę na pobyt ze względów humanitarnych w latach 1992–2016.....	41
Rysunek 3. Udział umorzeń wśród decyzji w sprawie ochrony międzynarodowej wydanych w pierwszej instancji przez Urząd do Spraw Cudzoziemców w latach 1992–2016.....	42
Rysunek 4. Osoby objęte wnioskami o ochronę międzynarodową w Polsce według kraju obywatelstwa – pięć głównych krajów, 1992–2016	44
Rysunek 5. Osoby, które uzyskały w Polsce status uchodźcy, według kraju obywatelstwa – pięć głównych krajów, 1992–2016	45
Rysunek 6. Osoby posiadające karty pobytu w Polsce z uwzględnieniem osób z kartami pobytu przyznanymi z tytułu ochrony międzynarodowej lub krajowej ¹ , 2008–2016	48
Rysunek 7. Proces akulturacji imigrantów jako względna adaptacja między społeczeństwem pochodzenia a społeczeństwem przyjmującym w różnych domenach życiowych.....	54

Agata Górny*, Halina Grzymała-Moszczyńska♥, Witold Klaus♦, Sławomir Łodziński♦

WPROWADZENIE

Początek lat dziewięćdziesiątych XX wieku był okresem gwałtownych zmian politycznych i ekonomicznych w Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Były one tłem dla wzmożonej mobilności międzynarodowej: zarówno emigracji z, jak i imigracji do regionu. Jednocześnie w roku 1991 Polska przystąpiła do Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, czyli dołączyła do grupy państw udzielających na swoim terytorium ochrony cudzoziemcom narażonym na prześladowania w swoich krajach pochodzenia.

W kolejnych 25 latach Polska pozostała jednak krajem emigracji netto, a procesy napływu imigrantów do Polski zyskały na znaczeniu, stając się przedmiotem dyskursu publicznego i politycznego, dopiero w drugiej dekadzie XXI wieku. Dokonało się to przede wszystkim za sprawą dwóch czynników. Pierwszym z nich był gwałtowny wzrost imigracji z Ukrainy do Polski spowodowany wybuchem konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, czyli po 2013 roku, a drugim – masowy napływ uciekinierów z Syrii do Europy, zwłaszcza w roku 2015, choć w zasadzie w znikomym stopniu do Polski. Ten tzw. europejski kryzys migracyjny wywołał dyskusję publiczną na temat solidarności europejskiej w kwestii uchodźczej (np. w dyskusjach o relokacji przymusowych migrantów z Syrii). To, że zbiegł się on z nasileniem się ataków terrorystycznych w Europie (np. w Paryżu, Nicei czy Londynie) sprawiło, że dyskusja ta została osadzona bardzo silnie w dyskursie na temat bezpieczeństwa. W Polsce nałożyły się na nią dwie następujące po sobie kampanie wyborcze, prezydencka i parlamentarna, w których tematyka napływu cudzoziemców i zachowania bezpieczeństwa państwa zostały połączone i dodatkowo wyostrome.

Można pokusić się o stwierdzenie, że to, iż kwestia uchodźcza stała się tematyką mocno obecną w polskich mediach i dyskursie politycznym w ostatnich latach, w ograniczonym stopniu wiąże się z realnymi procesami napływu do Polski osób poszukujących ochrony. W rzeczy samej, polskie media zadziwiająco rzadko zajmują się migrantami przymusowymi w Polsce, znacznie więcej miejsca poświęcając osobom poszukującym ochrony w innych krajach europejskich. Idąc dalej, można zaryzykować stwierdzenie, że znajomość sytuacji migrantów przymusowych przyjeżdżających do Polski nie jest wiedzą powszechną. Stosunkowo mało prowadzi się też na ten temat badań naukowych. Po pierwsze, skala napływu osób poszukujących ochrony do Polski jest nadal stosunkowo mała w porównaniu do innych krajów europejskich. W związku z tym temat ten nie jest (był) uznawany za

* Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski; Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski.

♥ Instytut Religioznawstwa, Uniwersytet Jagielloński.

♦ Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski.

♦ Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.

ważny. Po drugie, sama złożoność i częste zmiany procedur uchodźczych w Polsce utrudniają syntetyczny i analityczny opis zjawiska.

Niniejsza publikacja ma za zadanie wypełnić tę lukę. Jej celem jest syntetyczne, uwzględniające 25-letni okres obowiązywania Konwencji Genewskiej w Polsce (1991-2016), przedstawienie sytuacji migrantów przymusowych (czyli osób uzyskujących w Polsce ochronę międzynarodową i krajową lub ubiegających się o nią) w naszym kraju. Omawiamy w niej także skutki kryzysu migracyjnego, a zwłaszcza związanego z nim dyskursu, dla postaw polskiego społeczeństwa wobec imigracji i uchodźstwa. Innymi słowy, ambicją tego opracowania jest zestawienie diagnozy realnych procesów związanych z napływem migrantów przymusowych do Polski z kluczowym obszarem zmian, jakie wywołał w Polsce kryzys migracyjny w ostatnich latach, czyli w zakresie postaw wobec cudzoziemców i uchodźców.

Nasze opracowanie składa się z czterech części. W pierwszej z nich Witold Klaus omawia regulacje prawne określające ramy nadawania w Polsce cudzoziemcom ochrony międzynarodowej i krajowej oraz najważniejsze zmiany w prawie, jakie zostały wprowadzone w tym zakresie od momentu, kiedy Polska przystąpiła do Konwencji Genewskiej. Przedstawia on także prawne uwarunkowania integracji cudzoziemców objętych w Polsce ochroną. W drugiej części Agata Górny podejmuje próbę syntetycznego opisu tendencji na przestrzeni 25 lat (tj., kiedy Polska nadaje status uchodźcy), jeżeli chodzi o skalę napływu i kraje pochodzenia osób wnioskujących o status uchodźcy i cudzoziemców otrzymujących w Polsce inne formy ochrony. Część ta ukazuje także osoby objęte ochroną krajową lub międzynarodową w Polsce na tle innych cudzoziemców mieszkających w naszym kraju. Kolejna część autorstwa Haliny Grzymały-Moszczyńskiej dotyczy integracji cudzoziemców objętych ochroną w Polsce. Na podstawie dostępnych badań omawia ona najważniejsze osiągnięcia i wyzwania w tym zakresie w Polsce, wydzielając dwa istotne okresy w życiu cudzoziemców starających się w Polsce o status uchodźcy: okres oczekiwania na decyzję legalizacyjną i czas po jej otrzymaniu. Czwarta część opracowania ma odmienny charakter. Sławomir Łodziński koncentruje się bowiem na przemianach postaw polskiego społeczeństwa wobec cudzoziemców i uchodźców, a nie na realnych procesach ich napływu i integracji w Polsce. Ukazuje je on w sposób wielowymiarowy, biorąc pod uwagę różne grupy imigrantów i uchodźców, różne dyskursy w Polsce oraz zestawiając sytuację w Polsce z sytuacją w innych krajach Europy Środkowej. Opracowanie zamykają ogólne obserwacje oraz rekomendacje odnoszące się do napływu i integracji cudzoziemców objętych ochroną krajową i międzynarodową w Polsce.

*

Powstanie tej ekspertyzy nie byłoby możliwe bez pomocy liczego grona osób – badaczy i praktyków – którzy służyli nam informacjami, radami i krytycznymi komentarzami w trakcie prac nad nią. Informacje na temat osób objętych ochroną w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do realizowanych programów integracji tej grupy osób, są bardzo rozproszone. Ich zebranie, zdajemy sobie sprawę, że zapewne wciąż niewyczerpujące, wymagało sięgnięcia po wiedzę wielu osób, zwłaszcza praktyków. Nasze podziękowania kierujemy w szczególności do: Pawła Dąbrowskiego, Doroty Jaworskiej, Magdaleny Kozłowskiej, Marty Pachockiej, Renaty Stefańskiej i Dominika Wacha.

Witold Klaus

1 ROZWIĄZANIA PRAWNE STOSOWANE W ODNIESIENIU DO OSÓB STARAJĄCYCH SIĘ O OCHRONĘ W POLSCE¹

1.1 Formy ochrony międzynarodowej, którą cudzoziemcy mogą uzyskać w Polsce, oraz przesłanki ich otrzymania

W Polsce istnieje kilka form ochrony międzynarodowej, którą cudzoziemiec uciekający z kraju pochodzenia przed wojną, prześladowaniami czy poważnymi naruszeniami praw człowieka może otrzymać. Formy te zmieniały się w czasie – zarówno jeśli chodzi o ich nazwy, jak również przesłanki ich nadawania czy zakres przewidzianej nimi ochrony. Wśród różnych form ochrony, którą cudzoziemcy mogą uzyskać w Polsce, można wyróżnić instytucje takie jak: status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, ochrona czasowa, zwane inaczej ochroną międzynarodową, a także różne formy ochrony krajowej, do której zaliczane są: azyl, zgoda na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgoda na pobyt tolerowany² (w tym przypadku trzeba pamiętać, że zakres przesłanek, z powodu których ta forma ochrony była przyznawana, ulegał w ostatnich kilkunastu latach znacznym zmianom). Poniżej krótko scharakteryzuję każdą z tych form.

Najstarszą, najszerszą oraz najbardziej właściwą formą ochrony międzynarodowej jest status uchodźcy, przyznawany na podstawie Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, zwanej powszechnie Konwencją Genewską. Została ona przyjęta w 1951 roku jako dokument, który miał reagować na problem znaczących ruchów migracyjnych wywołanych w Europie przez II wojnę światową, a także wydarzenia bezpośrednio po niej następujące, w tym związane z podziałem kontynentu na strefy wpływów. W ich wyniku bardzo wiele osób zmieniło kraj zamieszkania. Konwencja Genewska początkowo obejmowała swoimi przepisami jedynie Europejczyków i odnosiła się do powodujących migrację wydarzeń, które zaszły przed 1 stycznia 1951 roku. Dopiero tzw. Protokół Nowojorski z 1967 r. pozwolił na zastosowanie tego dokumentu do uchodźców, niezależnie od ich kraju pochodzenia. Zniósł także wcześniejsze ograniczenia czasowe³. Polska przystąpiła do Konwencji dość późno, bowiem dopiero pod koniec 1991 roku⁴, a bezpośrednim impulsem do przyjęcia tego dokumentu było zawrótanie w 1990 roku ze Szwecji

¹ Stan prawny: 29 września 2017 roku.

² Więcej na ten temat patrz: A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, Cudzoziemcy korzystający z ochrony w Polsce, *Studia BAS* 4(40), 2014, s. 202–204.

³ A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanizmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 15–16.

⁴ Konwencja została podpisana 2.09.1991 roku, ratyfikowana przez Sejm ustawą z dnia 20.12.1991 r. (Dz. U. nr 119, poz. 515) i weszła w życie 26.12.1991 roku.

do Polski około tysiąca osób, które chciały w naszym kraju złożyć wnioski o ochronę międzynarodową i z którymi wobec braku odpowiednich instrumentów prawnych nie wiadomo było, jak postępować⁵.

Definicja uchodźcy zawarta jest w art. 1A Konwencji Genewskiej. Za uchodźcę uznaje ona osobę, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań 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”.

Pojęcie prześladowania uszczegóławiają polskie przepisy w art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁶ (dalej u.u.c.o.), które zostały wprowadzone w związku z koniecznością implementacji przepisów europejskich⁷. Prześladowanie określa się jako akt, który ze względu na swoją istotę lub powtarzalność powinien być uznany za poważne naruszenie praw człowieka, albo też jako kumulację różnych działań bądź zaniechań, w tym stanowiących naruszenia praw człowieka, których oddziaływanie jest równie dotkliwe jak prześladowania dopiero, gdy występują łącznie. Pojęcie prześladowania obejmuje różnego rodzaju czyny – zarówno polegające na użyciu przemocy fizycznej, psychicznej czy seksualnej, jak i na podejmowaniu przez różne podmioty publiczne (np. policję, sądy, administrację państwową, prokuraturę) działań prawnych, w tym np. wszczynania lub prowadzenia postępowań karnych, pozbawiania prawa do sądu czy możliwości odwołania, jeśli mają one charakter nieproporcjonalny lub dyskryminujący. Zasadą jest, że działania tego typu powinny pochodzić od instytucji państwowych albo partii politycznych czy też organizacji kontrolujących znaczną część terytorium danego państwa, jednak w wyjątkowych przypadkach możliwe jest objęcie pojęciem prześladowania także przemocy stosowanej przez inne podmioty, tzw. *non-state actors*, w tym grupy ludności (np. społeczności prześladowujące pewne grupy społeczne czy nawet rodzinę w przypadku stosowania przemocy wobec kobiet), jeśli towarzyszy im brak reakcji instytucji publicznych odpowiedzialnych za ochronę jednostki – w postaci jawnej odmowy pomocy czy po prostu bierności⁸.

Aby można było cudzoziemca objąć ochroną międzynarodową, powodem prześladowania musi być jedna z pięciu wymienionych w Konwencji Genewskiej przyczyn: rasa, religia, narodowość, poglądy polityczne lub przynależność do określonej grupy społecznej. Wśród tych kategorii twórcy Konwencji nie umieścili płci. Jednak w późniejszym czasie wiele innych organów (w tym w formie różnego rodzaju wytycznych przyjmowanych przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, czyli UNHCR, czy Komitet ONZ ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Kobiet) wzywało do uwzględnienia tej przesłanki wśród podstaw przyznawania ochrony międzynarodowej. W końcu w przepisach dyrektywy kwalifikacyjnej wskazano wprost, że płeć powinna być uwzględniana w ramach pojęcia „określona grupa społeczna”. W preambule do tego dokumentu autorzy wskazują, że „należy zwrócić należytą uwagę na aspekty związane z płcią wnioskodawcy, jeżeli mają one związek z uzasadnioną obawą wnioskodawcy przed prześladowaniem” (teza 30), a dalej podkreślają, że akty

⁵ A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce...*, op. cit., s. 97–107.

⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1836, z późn. zm.

⁷ Chodzi przede wszystkim o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (oraz jej wcześniejsze wersje), zwaną dyrektywą kwalifikacyjną.

⁸ UNHCR, *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. Podręcznik*, UNHCR, Warszawa 2004, s. 27.

prześladowania mogą przybrać formę czynów wymierzonych w osoby określonej płci lub w dzieci (art. 9 ust. 2 pkt f dyrektywy). Z tego też powodu ochronę w niektórych przypadkach powinny uzyskać kobiety uciekające przed przemocą domową⁹. Ponadto pojęcie grupy społecznej obejmuje osoby, które musiały opuścić swój kraj pochodzenia w związku z prześladowaniami z powodu swojej orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej (art. 14 ust. 2 u.u.c.o.).

Istotne jest to, że status uchodźcy nadawany jest w związku ze zindywidualizowaną obawą przed prześladowaniem – co oznacza obawę konkretnej osoby, która ucieka z państwa pochodzenia. Obawa ta może obejmować dużą liczbę osób, ale nie może być przypadkowa. Oznacza to, że ucieczka przed działaniami wojennymi nie może stanowić podstawy do udzielenia statusu uchodźcy, gdyż ryzyko narażenia życia czy zdrowia w związku z nimi jest anonimowe i przypadkowe, tj. może dotyczyć każdej osoby przebywającej na określonym terenie. Ponadto mowa jest o obawie przed prześladowaniem, co oznacza, że dana osoba nie musiała jeszcze doznać konkretnych form prześladowań lub w ogóle żadnego z nich (choć oczywiście mogła ich doświadczyć), jednak z uwagi na jej cechy oraz sytuację panującą w kraju pochodzenia niebezpieczeństwo, że prześladowań dozna (lub że dozna ich po raz kolejny), jest znaczne¹⁰.

Drugą formą ochrony międzynarodowej istniejącej w polskim prawie dzięki implementacji dyrektywy kwalifikacyjnej jest tzw. ochrona uzupełniająca. Została ona wprowadzona w 2008 roku¹¹ poprzez zmodyfikowanie treści ówczesnego art. 15 u.u.c.o. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, udziela się ochrony uzupełniającej w przypadku, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- 1) orzeczenie wobec niego kary śmierci lub wykonanie egzekucji,
- 2) stosowanie tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania,
- 3) istnienie poważnego i zindywidualizowanego zagrożenia dla życia lub zdrowia wynikającego z powszechnego stosowania w tym kraju przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Jak widać, treść tego przepisu jest swoim zakresem znaczeniowym zbliżona do przepisów dotyczących statusu uchodźcy, co powoduje trudności w ich praktycznym stosowaniu. Pierwszą ważną różnicą między tymi dwiema instytucjami jest pewnego rodzaju odejście przy ochronie uzupełniającej od pełnej zasady indywidualizacji i możliwość objęcia ochroną także osób, które uciekają przed konfliktem zbrojnym. Bowiem choć punkt 3 art. 15 u.u.c.o. mówi o indywidualnym zagrożeniu dla konkretnej osoby, jakie musi mieć miejsce, to jednocześnie ma ono wystąpić w związku z powszechnym stosowaniem przemocy lub konfliktem zbrojnym, co oznacza zezwolenie na anonimizację potencjalnych pokrzywdzonych, którzy nie zostaną zaatakowani w związku z ich indywidualną cechą, a w związku z przebywaniem np. na pewnym terenie. Ponadto ochrona uzupełniająca nie jest ograniczona z uwagi na jakiegokolwiek przesłanki ryzyka doznania poważnej krzywdy, związane jakiegokolwiek cechą czy charakterystyką, którą dana osoba posiada. Ryzyko wystąpienia naruszeń określonych w ustawie musi być indywidualne, ale jego podstawy mogą być szerokie i np. związane z ogólnie przyjętą zasadą stosowania tortur w danym państwie wobec więźniów, co różni tę instytucję od instytucji statusu uchodźcy.

⁹ W. Klaus, *Przemoc ze strony najbliższych w doświadczeniach życiowych uchodźczyń. Analiza kryminologiczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 220–224.

¹⁰ A. Gajewska, A. Górecka, A. Kacperska, J. Mączyńska, *Definicja uchodźcy. Wybór orzecznictwa międzynarodowego*, Ośrodek Praw Człowieka UJ, Kraków 2005, s. 6–8.

¹¹ Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 70, poz. 416.

Od powyższych form ochrony należy odróżnić azyl. Po raz pierwszy został on wprowadzony do polskiego ustawodawstwa przez art. 75 Konstytucji PRL z 1952 roku¹². Prawo do azylu potwierdziła nowa Konstytucja RP w art. 56. Azylu można udzielić niezależnie od jakichkolwiek przesłanek, wystarczy wola polityczna państwa, jest to bowiem instytucja prawa krajowego¹³. Tak też jest ona uregulowana w polskich przepisach. Art. 90 ust. 1 u.u.c.o. przewiduje, że jedynym i wystraszającym powodem do przyznania azylu w naszym kraju jest ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej. Liczba osób, które w ciągu ostatnich dwudziestu lat uzyskały w Polsce azyl do 2014 roku była niewielka – było to dosłownie po kilka osób rocznie. Instrument ten zyskał na znaczeniu w latach 2015–2016, gdy otrzymało go łącznie 110 osób, w tym 109 obywateli Ukrainy.

Ostatnią instytucją z zakresu ochrony międzynarodowej obecnej w polskim prawie jest tzw. ochrona czasowa. Także ona została wprowadzona w 2003 roku w związku z wymogami unijnymi i w założeniu obejmuje sytuacje, gdy cudzoziemcy masowo przyjeżdżają na nasze terytorium, a swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny opuścili z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, niezależnie od tego, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej im przez RP lub społeczność międzynarodową (art. 106 ust. 1 u.u.c.o.). O udzieleniu tej formy ochrony decyduje rząd lub Rada Unii Europejskiej (jeśli objęte nią miałyby być kilka państw Wspólnoty), a nadać ją można maksymalnie na okres dwóch lat. Udziela się jej grupowo, bez konieczności indywidualnego rozpatrywania każdego przypadku. Wydaje się, że jest to forma idealna na czas takich zdarzeń, jak wojny w Syrii czy na Ukrainie oraz spowodowane w ich następstwie znaczne ruchy migracyjne. Nie była ona jednak jeszcze nigdy użyta w praktyce żadnego państwa¹⁴.

Jak wspomniano na początku tego rozdziału, poza ochroną międzynarodową można w Polsce uzyskać ochronę krajową. Pierwszą tego typu instytucją wprowadzoną w 2003 roku wraz z uchwaleniem nowej ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP była zgoda na pobyt tolerowany, wzorowana na rozwiązaniach niemieckich. Ciekawe jest prześledzenie historii tej instytucji. Była to pierwsza w polskiej historii instytucja tzw. ochrony subsydiarnej – przyznawana osobom, które nie spełniały przesłanek do otrzymania statusu uchodźcy, ale z różnych przyczyn nie mogły zostać z Polski wydalone, choćby z uwagi na naruszenia podstawowych praw człowieka w ich kraju pochodzenia. Zgoda na pobyt tolerowany była uregulowana w art. 97 u.u.c.o. i przysługiwała osobom, których wydalenie:

- 1) mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby ich prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mogłyby zostać poddane torturom albo nieludzkemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, być zmuszone do pracy lub pozbawione prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarane bez podstawy prawnej w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz);
- 2) jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu lub od cudzoziemca;
- 3) mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie cudzoziemca jest niedopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania;

¹² P. Kuczmą, Prawo cudzoziemca do ubiegania się o udzielenie azylu terytorialnego, w: M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 287.

¹³ J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 17–21.

¹⁴ H. Beirens, S. Maas, S. Petronella, M. van der Velden, *Study on the Temporary Protection Directive. Final report*, Komisja Europejska, Bruksela 2016.

- 4) miałoby nastąpić z innych przyczyn niż zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, a cudzoziemiec jest małżonkiem obywatela polskiego lub cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się.

W przypadku przedostatniej przesłanki od października 2005 roku¹⁵ zgodę na pobyt tolerowany można było udzielić, ale nie było takiego obowiązku, natomiast ostatnia przesłanka została usunięta z tego katalogu.

Z biegiem lat instytucja ta ulegała kolejnym, jeszcze dalej idącym zmianom, stąd trzeba być bardzo uważnym, kiedy mówi się o osobach objętych tą formą ochrony, bowiem w zależności od okresu obejmowały one bardzo różne przesłanki jej otrzymania. Pierwsza zmiana nadeszła w 2008 roku w związku z wprowadzeniem ochrony uzupełniającej. Wówczas w stosunku do części osób zgoda na pobyt tolerowany otrzymana na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 u.u.c.o. zmieniła się na mocy prawa w ochronę uzupełniającą¹⁶ (choć treść tej części przepisu po tej zmianie pozostała niezmienną). Do podstaw udzielania zgody na pobyt tolerowany dodano także dodatkową przesłankę w postaci zakazu wydalenia związanego z naruszeniem prawa do życia rodzinnego lub praw dziecka, o ile pozostawienie cudzoziemca w Polsce nie stanowiłoby zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa czy dla porządku publicznego.

Kolejna zmiana została wprowadzona w 2013 r. wraz z przyjęciem nowej ustawy o cudzoziemcach¹⁷ (dalej u.c.). Wówczas zgoda na pobyt tolerowany została znów podzielona na dwie części. W nowej zgodzie na pobyt tolerowany uregulowanej w art. 351 u.c. przesłanki nadania zgody na pobyt tolerowany obejmują przede wszystkim zakaz wydalenia (zwanego tu zgodnie z nową nomenklaturą zobowiązaniem do powrotu) cudzoziemca ze względów technicznych lub z powodu wstrzymania go przez sąd albo Ministra Sprawiedliwości. Pozostałe przypadki są wyjątkowe.

Ustawa ta wprowadziła natomiast nową instytucję – zgodę na pobyt ze względów humanitarnych (art. 348 u.c.), który przejął wcześniejsze uregulowania zawarte w art. 97 ust. 1 pkt 1 oraz 1a u.u.c.o. Zgodę na pobyt humanitarny wydaje się cudzoziemcowi, któremu nie można zobowiązać do powrotu do kraju pochodzenia, bowiem miało to:

- 1) nastąpić jedynie do państwa, w którym zagrożone byłoby prawo cudzoziemca do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, mógłby on zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, mógłby być zmuszony do pracy, lub mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka,
- 2) naruszyć jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego w rozumieniu tejże Konwencji lub
- 3) naruszyć prawa dziecka określone w Konwencji o prawach dziecka w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu.

1.2 Postępowanie o nadanie ochrony międzynarodowej w Polsce

Przekroczenie granicy i złożenie wniosku o nadanie ochrony międzynarodowej

Postępowanie o nadanie statusu uchodźcy w Polsce rozpoczyna złożenie przez cudzoziemca stosownego wniosku w tym zakresie, który jest przyjmowany przez funkcjonariusza Straży Granicznej

¹⁵ Dz. U. z 2005 r., nr 94, poz. 788.

¹⁶ Art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 70, poz. 416.

¹⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1990 z późn. zm.

(SG). Najczęściej procedura ta odbywa się na granicy. Możliwe jest jednak także złożenie wniosku po przekroczeniu granicy, już na terytorium Polski, ale jest to sytuacja raczej wyjątkowa. Może ona mieć miejsce w dwóch przypadkach. Po pierwsze, w przypadku tzw. uchodźców *sur place* – gdy ktoś przebywa poza granicami państwa pochodzenia i wyjechał z niego z różnych przyczyn, ale w międzyczasie w państwie tym drastycznie zmieniła się sytuacja polityczna czy też wybuchła wojna, co spowodowało, że powrót do ojczyzny mógłby być dla takiej osoby zagrożeniem¹⁸. Druga sytuacja – częstsza – ma miejsce, gdy cudzoziemiec wjechał do danego kraju nielegalnie i będąc już na jego terenie zgłosił się do organu (w polskim przypadku do Straży Granicznej), chcąc złożyć wniosek o ochronę międzynarodową. W takim przypadku wniosek ten nie tylko należy przyjąć, ale dodatkowo – zgodnie z art. 31 ust. 1 Konwencji Genewskiej – cudzoziemiec nie powinien być karany za nielegalne przekroczenie granicy. Wynika to stąd, że należy zagwarantować uchodźcom możliwość ucieczki z państwa, w którym grozi im niebezpieczeństwo, oraz przejazdu przez państwa, których za bezpieczne dla siebie nie uznają. Do uniknięcia odpowiedzialności za nielegalne przekroczenie granicy nie jest wymagany zatem przyjazd bezpośrednio z państwa pochodzenia. Możliwe jest także podróżowanie przez kolejne kraje, o ile zatrzymanie się w nich i uzyskanie ochrony jest niemożliwe. Trzeba także pamiętać, że czasem nielegalne przekroczenie granicy może być jedynym sposobem na dostanie się na terytorium Unii Europejskiej. Warto jednak zaznaczyć, że w przypadku nielegalnego wjazdu, cudzoziemiec powinien złożyć wniosek o ochronę międzynarodową niezwłocznie, a np. nie dopiero po kilku latach nieudokumentowanego pobytu¹⁹.

Należy podkreślić, że wniosek o nadanie ochrony międzynarodowej na granicy może złożyć każdy cudzoziemiec, w tym także taki, który nie posiada dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, czyli wizy, a w skrajnym przypadku nawet paszportu. Obowiązkiem funkcjonariuszy SG jest taki wniosek przyjąć, co powinno być potwierdzone wypełnieniem specjalnego formularza (określonego w art. 26 ust. 3 u.u.c.o.). W praktyce od lata 2015 roku istnieją nasilające się problemy związane z przyjmowaniem wniosków składanych na polsko-białoruskim przejściu granicznym w Terespolu. Badania organizacji pozarządowych pokazują, że funkcjonariusze SG „nie słyszą” deklaracji cudzoziemców i wielokrotnie odmawiają im wjazdu, zmuszając do powrotu na Białoruś. Rekordziści zostali zawróceni w ten sposób ponad 60 razy zanim w końcu przyjęto od nich wniosek statusowy²⁰.

¹⁸ UNHCR, *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy...*, op. cit., s. 34; J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy...*, op. cit., s. 14–15.

¹⁹ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Europy, *Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji*, Luksemburg 2014, s. 36; W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy w ujęciu historycznym, teoretycznym i praktycznym*, *Archiwum Kryminologii* 37, 2015, s. 209–210.

Ponadto jeśli wniosek taki zostanie uznany za złożony jedynie w celu opóźnienia wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, to jest on uznawany za bezzasadny – por. J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy...*, op. cit., s. 185–186.

²⁰ A. Chrzanowska, P. Mickiewicz, K. Słubik, J. Subko, A. Trylińska, *Na granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2016; M. Górczyńska, M. Szczepanik, *Droga donikąd. Relacja z wizyty monitoringowej na białorusko-polskim przejściu granicznym Brześć–Terespol*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016.

Wcześniejsze badania pokazują, że nie jest to praktyka nowa, jednak wcześniej wystarczyła interwencja organizacji pozarządowych, by została ona zmieniona – por. K. Rusiłowicz, *Dostęp do procedury uchodźczej*, w: J. Białas, M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Jaźwińska, M. Łysienia, E. Ostaszewska-Żuk, K. Rusiłowicz, D. Witko, *W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji praw cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i objętych ochroną międzynarodową w latach 2012–2014. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014, s. 16–19.

Problemem, o który rozбивa się prawny spór w tym zakresie, jest to, od jakiego momentu należy uznać, że cudzoziemiec złożył wniosek o ochronę międzynarodową – od chwili złożenia przez niego oświadczenia w tym zakresie (czyli wyartykułowania powodu wyjazdu z obawy przed prześladowaniem lub wprost nazwania, że chce się ubiegać o ochronę) czy też dopiero od formalnego przyjęcia wniosku przez funkcjonariusza SG²¹. Przepisy tzw. dyrektywy proceduralnej²² w tezie 27 zawartej w preambule do tego aktu wprost uznają, że decydująca jest deklaracja chęci ubiegania się o ochronę – od momentu jej złożenia cudzoziemcowi powinny przysługiwać wszystkie uprawnienia osoby wnioskującej o nadanie statusu uchodźcy. Podobne stwierdzenie, zakładające, że wyrażenie woli ubiegania się o ochronę w dowolny sposób powinno być traktowane równoznacznie ze złożeniem wniosku statusowego, zawierają wytyczne Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)²³. Zatem sporządzenie formularza zawierającego formalny wniosek jest jedynie czynnością techniczną, która, choć powinna być dokonana niezwłocznie po wyrażeniu woli, może być jednak dokonana później (co nawet wprost pozwalają w niektórych sytuacjach polskie przepisy w art. 28 u.u.c.o.). Ponadto stosowanie praktyk uniemożliwiających złożenie wniosku statusowego jest uznawane za naruszenie przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁴.

Wniosek o nadanie statusu uchodźcy składa osoba, która uciekła z kraju pochodzenia w związku z grożącym jej tam niebezpieczeństwem. Może ona wniosek ten złożyć nie tylko w swoim imieniu, ale objąć nim także towarzyszących jej członków najbliższej rodziny – małżonka oraz niepełnoletnie dzieci (art. 25 ust. 1 u.u.c.o.). Wówczas wobec tej rodziny będzie toczyła się jedna, wspólna procedura, jednak *de facto* będzie to procedura dotycząca wnioskodawcy, zakładająca, że to on ma samodzielną podstawę do obaw w przypadku powrotu do kraju pochodzenia, a obawy jego rodziny wynikają jedynie z zagrożenia dla wnioskodawcy i są skutkiem ich pokrewieństwa z nim. Taka wspólna procedura ma swoje korzyści, gdyż upraszcza postępowanie, ale może nieść ze sobą także pewne negatywne konsekwencje w przypadku, gdy wobec kobiety stosowana była w kraju pochodzenia przemoc seksualna, będąca często przesłanką do udzielenia jej ochrony międzynarodowej, lub gdy kobieta jest przez męża krzywdzona już na terytorium Polski i z powodu wspólnej procedury nie decyduje się na odejście od niego²⁵.

Na terenie Unii Europejskiej obowiązują także zasady ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej. Mają one za zadanie zapobieżenie sytuacji, gdy cudzoziemiec po otrzymaniu odmowy w sprawie udzielenia mu ochrony składa po raz kolejny wniosek w innym państwie UE. Przepisy regulujące te zasady zostały określone w tzw. rozporządzeniu Dublin III²⁶ (oraz w poprzednich wersjach tego dokumentu). Zgodnie z nimi co do zasady wnioski o ochronę międzynarodową powinno rozpatrzyć państwo, na teren którego cudzoziemiec wjechał jako do pierwszego państwa UE (art. 3 ust. 2 rozporządzenia), choć przepisy te

²¹ Jacek Chlebny zwraca także uwagę, że opierając się na ogólnych zasadach prawa administracyjnego w szczególnych sytuacjach, np. osoby małoletniej czy nieporadnej, organy powinny wszcząć procedurę także z urzędu – por. J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy...*, *op. cit.*, s. 176–178.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) – tzw. dyrektywa proceduralna.

²³ A. Chrzanowska, P. Mickiewicz, K. Słubik, J. Subko, A. Trylińska, *Na granicy...*, *op. cit.*, s. 13–16.

²⁴ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu...*, *op. cit.*, s. 46–47.

²⁵ W. Klaus, *Przemoc ze strony najbliższych...*, *op. cit.*, s. 281–282.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona).

dopuszczają szereg wyjątków, wynikających przede wszystkim z zasady humanitaryzmu oraz łączenia rodzin.

Jednym z wyjątków od reguł określonych w rozporządzeniu Dublin III jest tzw. relokacja. Instytucja ta obowiązuje w Polsce od 2012 roku²⁷, a jej definicję zawiera art. 2 pkt 9d u.u.c.o. Oznacza ona dobrowolne przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku cudzoziemca złożonego w innym państwie członkowskim UE, a u podłoża tej instytucji leży idea współdzielenia odpowiedzialności za uchodźców oraz solidarności państw członkowskich. To właśnie te uregulowania stały się podstawą do sformułowania propozycji Komisji Europejskiej dotyczących rozwiązania tzw. kryzysu migracyjnego w 2015 roku i przyjęcia przez państwa członkowskie tzw. kwot dotyczących relokacji uchodźców z Grecji oraz Włoch. Niestety ich wykonanie przez zdecydowaną większość państw członkowskich pozostawia wiele do życzenia. Do marca 2017 r. relokowano zaledwie niecałe 14% z ogólnej liczby osób, które miały być objęte tymi regulacjami, a Polska nie przyjęła ani jednego uchodźcy w ramach tego programu²⁸.

Kolejny sposób na złożenie wniosku statusowego jest możliwy poprzez mechanizm przesiedleń. Termin ten oznacza przeniesienie z kraju trzeciego (spoza UE) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uchodźcy mandatoryjnego (czyli osoby, której ten status nadało biuro UNHCR w danym państwie) w celu nadania mu na tym terytorium statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (art. 2 pkt 9c u.u.c.o.). Także ten przepis do tej pory nie został w Polsce nigdy zastosowany, mimo przyjęcia na siebie przez nasz kraj zobowiązania do przyjęcia prawie tysiąca uchodźców z Syrii przebywających w Libanie.

Postępowanie w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej

Postępowanie w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej prowadzone jest w I instancji przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC), a w II instancji przez Radę do Spraw Uchodźców. Jest ono oparte, co do zasady, na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego²⁹ (dalej: k.p.a.), z wyjątkami wprowadzonymi przez inne ustawy, przede wszystkim ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Postępowanie to jest o tyle nietypowe, że w większości przypadków trudno jest o przedstawienie przez uciekających z kraju pochodzenia cudzoziemców dowodów potwierdzających fakt dokonania prześladowania lub uprawdopodobniających obawę przed nim. Oczywiście czasem cudzoziemcom uda się przywieźć ze sobą pewne materiały, jak zdjęcia, filmy (np. nagrane telefonem komórkowym) czy inne dokumenty (np. wyroki sądów, nakazy aresztowania, artykuły z lokalnej prasy), albo jeśli byli ofiarami tortur, mogą nosić ich ślady na ciele. Najczęściej jednak brakuje takich jasnych dowodów, szczególnie w przypadku obawy przed prześladowaniem lub poważną krzywdą.

Stąd w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy stosowane są dwa inne, niezwykle ważne środki dowodowe. Pierwszym z nich jest tzw. wywiad statusowy, czyli niezwykle skrupulatne przesłuchanie cudzoziemca wnioskującego o udzielenie mu ochrony międzynarodowej. Jest to kluczowy oraz obowiązkowy punkt całej procedury (jego pominięcie jest możliwe jedynie w wyjątkowych przypadkach³⁰). W jego trakcie mogą być złożone wskazane powyżej dodatkowe dokumenty czy innego rodzaju materiały, które cudzoziemiec posiada. Wzmacniają one bowiem słowa cudzoziemca i są

²⁷ Wprowadził ją art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. nr 191, poz. 1133), a przepisy te weszły w życie 1.01.2012 r.

²⁸ Komisja Europejska, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Tenth report on Relocation and Resettlement. *COM(2017) 202 final*, Bruksela 2017.

²⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 23, z późn. zm.

³⁰ J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy...*, op. cit., s. 245–248.

niejako ich potwierdzeniem, a dzięki pogłębionej rozmowie z wnioskodawcą urzędnicy mogą lepiej zrozumieć ich kontekst.

Wywiad ten jest prowadzony w języku zrozumiałym dla cudzoziemca i jedynie protokół z niego jest sporządzany w języku polskim (art. 69 § 2 k.p.a.). Oznacza to, że cały wywiad może być prowadzony w obcym języku, jeśli posługuje się nim biegle pracownik UdSC, lub też jeżeli w wywiadzie uczestniczy tłumacz (nie musi być to tłumacz przysięgły), który jest zapewniany przez Urząd. W szczególnych przypadkach, gdy przesłuchiwana jest osoba o tzw. specjalnych potrzebach, w przesłuchaniu może uczestniczyć dodatkowo psycholog lub lekarz, a sama czynność może się odbyć nawet poza siedzibą Urzędu, jeśli wynika to ze stanu zdrowia fizycznego lub psychicznego cudzoziemca. Wnioskodawca ma także możliwość wnioskowania o przeprowadzenie tej czynności przez osobę tej samej płci. Lista osób, które zostały uznane za mające specjalne potrzeby, jest wymieniona w art. 68 ust. 1 u.u.c.o. i znajdują się na niej m.in. osoby małoletnie, kobiety w ciąży, osoby ciężko chore, starsze lub z niepełnosprawnościami, ofiary handlu ludźmi czy ofiary różnych form przemocy, w tym fizycznej, psychicznej czy seksualnej. W trakcie wywiadu ma także prawo i możliwość uczestniczyć pełnomocnik cudzoziemca, jeśli takowy został ustanowiony³¹.

W trakcie wywiadu statusowego należy zapewnić cudzoziemcom możliwość swobodnej wypowiedzi i opowiedzenia całości swojej historii. Nie może się on ograniczać wyłącznie do odpowiedzi na pytania zadawane przez pracownika UdSC. Wywiad jest podstawą do oceny wiarygodności historii cudzoziemca. Pytania zadawane przez urzędników mają na celu ustalenie szczegółów, w tym dokładnych dat i miejsc wydarzeń. To jest istotne dla sprawdzenia spójności i wiarygodności wnioskodawcy. Może to być jednak bardzo trudne, szczególnie jeśli dotyczy wydarzeń, które miały miejsce w dalszej przeszłości, cudzoziemiec był w sytuacji, gdy trudno było mu na bieżąco kontrolować datę, albo też gdy był on ofiarą tortur lub innych sytuacji związanych z przemocą, w szczególności takich, które spowodowały u niego syndrom stresu pourazowego. Cechą tej choroby jest bowiem rozkojarzenie, niemożność poukładania faktów w kolejności, a często niemożność przypomnienia sobie w ogóle o wyjątkowo traumatycznych wydarzeniach, a tym bardziej o ich szczegółach³². Tymczasem jest to dość szeroko rozpowszechnione schorzenie wśród osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Naukowcy szacują, że dotyczy ono od 60 do 79% wnioskodawców³³. Inną znaczną trudnością może być uwarunkowana kulturowo niechęć czy niemoc do opowiadania o pewnego rodzaju wydarzeniach – dotyczy to szczególnie przemocy, w tym przede wszystkim seksualnej, doświadczanej przez kobiety (ale w przypadku przemocy seksualnej także przez mężczyzn) pochodzących ze społeczeństw o bardzo tradycyjnych wartościach³⁴.

³¹ Katalog osób, które w postępowaniu administracyjnym mogą być pełnomocnikami, jest bardzo szeroki. Pełnomocnikiem może zostać każda osoba, która ma zdolność do czynności prawnych (art. 33 § 1 k.p.a.), nawet jeśli ta zdolność jest ograniczona. W praktyce oznacza to, że może być to każda osoba, która ukończyła lat 13 i nie została całkowicie ubezwłasnowolniona. Pełnomocnik nie musi mieć żadnych szczególnych kwalifikacji zawodowych, nie musi być także obywatelem polskim (por. np. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2016).

³² M. Dragan, *Doświadczenia traumatyczne a uzależnienie od alkoholu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 18–19.

³³ K. A. Ratkowska, D. De Leo, Suicide in Immigrants: An Overview, *Open Journal of Medical Psychology* 2(3), 2012, s. 130; M. Książak, Dostęp do pomocy medycznej i psychologicznej osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce, w: A. Chrzanowska, W. Klaus (red.), *Poza systemem. Dostęp do ochrony zdrowia nieudokumentowanych migrantów i cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011, s. 168.

³⁴ W. Klaus, *Przemoc ze strony najbliższych...*, op. cit., s. 129–131, 239–251.

Wywiad statusowy może być jednorazowym wydarzeniem, może być także rozłożony na kilka spotkań – jeśli historia jest skomplikowana i długa, konieczna jest przerwa w przesłuchaniu z uwagi na stan psychiczny cudzoziemca, czy też gdy pojawiły się okoliczności, które należy dodatkowo wyjaśnić lub uzupełnić (wystąpić o taki uzupełniający wywiad może zarówno cudzoziemiec, jak i Urząd). Po wywiadzie możliwe jest także złożenie przez cudzoziemca dodatkowych wyjaśnień na piśmie i dołączenie ich do akt sprawy jako dowodów. Z uwagi na trudności w opowiadaniu o wydarzeniach odległych i traumatycznych UNHCR zaleca, by ewentualne rozbieżności w wywiadzie (lub między wywiadami różnych osób z tej samej rodziny), jeśli nie dotyczą spraw kluczowych czy bardzo ważnych, interpretować na korzyść wnioskującego³⁵.

Kolejnym rodzajem dowodów, które są specyficzne dla postępowania azylowego, są tzw. informacje o krajach pochodzenia. Są one kluczowe dla oceny wiarygodności historii wnioskodawcy. Informacje te powinny obejmować trojaki rodzaj danych. Po pierwsze, materiały dotyczące samego kraju, w tym jego geografii i topografii, by móc zorientować się w miejscach zdarzeń, o których opowiadał cudzoziemiec. Po drugie, dane historyczne dotyczące wydarzeń, które miały miejsce w czasie, gdy dana osoba przebywała w kraju pochodzenia – w tym informacje o zdarzeniach (np. wiecach, potyczkach wojskowych, masakrach), osobach albo innych sytuacjach (np. stanie prawnym, danych społeczno-demograficznych, w tym dotyczących mniejszości etc.). Po trzecie wreszcie, informacje o kraju pochodzenia powinny zawierać na bieżąco aktualizowane materiały o sytuacji obecnej – tylko bowiem na tej podstawie można ocenić, czy cały czas istnieje niebezpieczeństwo powrotu danej osoby do kraju pochodzenia. Te dane muszą być stale uzupełniane w związku z nierzadko dynamicznymi zmianami w sytuacji wielu krajów, szczególnie gdy toczy się w nich konflikt zbrojny lub gdy reżim dopiero zaczyna swoją represyjną działalność. Niezwykle ważne jest też sprawdzanie rzetelności tych danych oraz ich wiarygodności. W praktyce informacje te zbierane są na podstawie raportów międzynarodowych organizacji chroniących prawa człowieka – zarówno publicznych (np. ONZ, Rada Europy), pozarządowych (Human Rights Watch, Amnesty International, Memoriał etc.) czy raportów rządowych (np. Departamentu Stanu USA). Innym źródłem są materiały prasowe i dziennikarskie, które jednak powinny być oceniane szczególnie skrupulatnie pod kątem ich wiarygodności, biorąc pod uwagę stopień niezależności danego medium³⁶.

Czas trwania postępowania w I instancji nie powinien przekroczyć 6 miesięcy, a w przypadku spraw szczególnie istotnych – 15 miesięcy (art. 34 ust. 1 i 2 u.u.c.o.). W praktyce jednak terminy te bywają znacznie dłuższe, a postępowania mogą trwać nawet po kilka lat³⁷. Postępowanie kończy się wydaniem decyzji nadającej status uchodźcy lub odmawiającej jego nadania. Jeśli Szef UdSC nie stwierdzi przesłanek do nadania statusu uchodźcy, ma obowiązek sprawdzić, czy cudzoziemiec nie spełnia warunków do nadania ochrony uzupełniającej i jeśli ma to miejsce, nadać tę formę ochrony. Jeśli cudzoziemiec nie spełnia kryteriów do nadania żadnej z tych form ochrony, Szef UdSC wydaje decyzję negatywną. Kolejne, opisane wyżej formy ochrony, czyli zgoda na pobyt humanitarny lub tolerowany, nadawane są przez Straż Graniczną w trakcie postępowania o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu.

³⁵ B. Mikołajczyk, *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2004, s. 183–186.

³⁶ Więcej na ten temat patrz: J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy...*, op. cit., s. 252–255; A. Gajewska, Znaczenie informacji o krajach pochodzenia w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, w: J. Frelak, W. Klaus (red.), *Słabe ogniwa. Wyzwania dla funkcjonowania systemu ochrony uchodźców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 115–130.

³⁷ Por. M. Górczyńska, D. Witko, *Czas trwania postępowań uchodźczych*, w: J. Białas, M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Jaźwińska, M. Łysienią, E. Ostaszewska-Żuk, K. Rusiłowicz, D. Witko, *W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji praw cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i objętych ochroną międzynarodową w latach 2012–2014. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014, s. 38–41.

Jego stałym i ważnym elementem jest sprawdzenie, czy nie istnieją przesłanki zabraniające odesłania cudzoziemca do kraju pochodzenia.

Postępowanie w II instancji toczy się przed Radą do Spraw Uchodźców (RdSU), która jest ciałem *quasi-sądowym*. Jest to organ kolegialny, powoływany przez Premiera, a w jego skład powinny wchodzić osoby, mające wiedzę w zakresie prawa uchodźczego lub sytuacji uchodźców. Nie wszyscy członkowie Rady muszą być prawnikami. Rada prowadzi postępowanie i wydaje decyzje w składach trzyposobowych.

Cudzoziemiec ma zawsze prawo do złożenia odwołania od decyzji Szefa UdSC, także od decyzji odmawiającej nadania mu statusu uchodźcy i przyznającej ochronę uzupełniającą. W przypadku złożenia odwołania, Rada jeszcze raz analizuje wszystkie materiały zebrane w sprawie i podejmuje rozstrzygnięcie merytoryczne. Także na tym etapie możliwe jest złożenie nowych dowodów oraz przesłuchanie cudzoziemca, choć w praktyce ma to miejsce jedynie wyjątkowo. Po złożeniu odwołania cudzoziemiec ma nadal prawo do legalnego przebywania w Polsce (odwołanie ma tzw. skutek suspensywny, czyli zawieszający)³⁸ i do korzystania ze środków wsparcia socjalnego przewidzianego w ustawie (zostały one omówione w pkt. 3). Decyzja Rady do Spraw Uchodźców kończy postępowanie administracyjne i jest ostateczna. Może ona przyznać cudzoziemcowi którąś z form ochrony międzynarodowej lub odmówić jej nadania. Radzie przysługuje także prawo do uchylenia decyzji wydanej przez Szefa UdSC i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ.

W związku z opisaną wyżej specyfiką postępowania w sprawach azylowych oraz z tym, że cudzoziemcy ubiegający się o ochronę międzynarodową nie znają zupełnie polskiego systemu prawa, wydaje się, że dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej dla nich jest niezwykle istotny, by mogli zrozumieć, co się dzieje w ich postępowaniu oraz jakie konsekwencje niosą ze sobą kolejne jego kroki. W Polsce wsparcie takie zapewniają wyłącznie organizacje pozarządowe, a finansowanie ich działań pochodzi przede wszystkim ze środków Unii Europejskiej (w kolejnych perspektywach finansowych były to: Europejski Fundusz Uchodźczy, Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców oraz Fundusz Azylu, Migracji i Integracji) przeznaczonych na pomoc dla uchodźców czy osób poszukujących ochrony³⁹. Od początku 2017 roku, w związku ze wstrzymaniem dystrybuowania przez polski rząd środków z ostatniego z tych funduszy, działania takie zostały znacznie ograniczone, a przez część organizacji wstrzymane.

Od 1 stycznia 2016 roku obowiązują także przepisy⁴⁰, które wdrożyły do polskiego porządku prawnego wymogi stawiane przez dyrektywę proceduralną i stworzyły dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową możliwość skorzystania z finansowanej ze środków budżetu państwa nieodpłatnej pomocy prawnej, ale jedynie w postępowaniu przed Radą do Spraw Uchodźców, czyli organem II instancji. Do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony dodano w dziale II rozdział 4a, który jest poświęcony tej tematyce. Cudzoziemiec może samodzielnie wybrać sobie prawnika, z pomocy którego chce skorzystać, posługując się listą prowadzoną przez Szefa UdSC. Na listę tę mogą

³⁸ Więcej na temat wymagań, jakie w związku ze standardami międzynarodowymi musi spełniać postępowanie odwoławcze – Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu...*, op. cit., s. 104–109.

³⁹ Więcej o ramach tego poradnictwa oraz wyzwaniach związanych z jego prowadzeniem patrz: A. Bergiel, K. Kubin, *Bezpłatne poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych – opis i ocena działalności organizacji pozarządowych. Wyniki badań jakościowych*, w: J. Frelak, W. Klaus (red.), *Słabe ogniwa. Wyzwania dla funkcjonowania systemu ochrony uchodźców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011; A. Gutkowska, *Ewaluacja funkcjonowania poradnictwa prawnego dla uchodźców – analiza prawna i praktyczna*, w: J. Frelak, W. Klaus (red.), *Słabe ogniwa. Wyzwania dla funkcjonowania systemu ochrony uchodźców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 13–42.

⁴⁰ Wprowadziła je ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1607.

się wpisać adwokaci lub radcowie prawni, a także wybrane organizacje społeczne, które spełniają wymogi przewidziane w art. 69k u.u.c.o., dotyczące zarówno ich stażu działania oraz profilu działalności, jak i doświadczenia i kwalifikacji zatrudnianych przez nie prawników. Prawnicy wspierający cudzoziemców w ramach tych przepisów stają się ich pełnomocnikami w postępowaniu odwoławczym.

Od negatywnej decyzji RdSU cudzoziemcowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (WSA). Stanowi ona wypełnienie konstytucyjnego prawa każdej osoby do dostępu do sądu i do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły sąd (art. 45 Konstytucji). Ocenie sądu podlegają ustalenia faktyczne obu organów, materiał dowodowy, który został zgromadzony w sprawie, jak również jego ocena prawna. Sądy administracyjne są sądami kasacyjnymi. Oznacza to, że postępowanie sądowe nie kończy się nadaniem określonej formy ochrony międzynarodowej. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości czy naruszeń prawa, sąd może uchylić decyzję i zwrócić sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Radę do Spraw Uchodźców. Sąd nie prowadzi także raczej postępowania dowodowego, a jedynie ocenia materiał zgromadzony przez organy administracji⁴¹.

Samo złożenie skargi do WSA nie wstrzymuje wykonalności decyzji, a cudzoziemiec po otrzymaniu negatywnej decyzji Rady do Spraw Uchodźców w ciągu 30 dni powinien opuścić Polskę, o ile wraz ze skargą do sądu nie złoży wniosku o wstrzymanie wykonalności decyzji. Trzeba zauważyć, że opuszczenie Polski przez cudzoziemca – czy to dobrowolne, czy też przymusowo wykonane przez Straż Graniczną – niweczyłoby cały sens nadania mu ochrony międzynarodowej i powodowało iluzoryczność procedury sądowej. Bowiem wówczas w przypadku stwierdzenia przez WSA naruszeń prawa w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemca nie byłoby już w kraju, a jego powrót prawdopodobnie z wielu przyczyn byłby niemożliwy. Ponieważ każdej osobie przysługuje prawo do sądu, które nie może być prawem fikcyjnym, obecność cudzoziemca przynajmniej do czasu rozpatrzenia jego skargi przez sąd I instancji jest konieczna. Oznacza to, że SG nie powinna przymusowo wydalać cudzoziemca, który wraz ze skargą do sądu administracyjnego złożył wniosek o wstrzymanie wykonalności decyzji, do czasu aż wniosek ten zostanie rozpatrzony przez WSA (co w praktyce może zająć nawet pół roku)⁴².

W przypadku niepomyślnego rozstrzygnięcia WSA cudzoziemcom przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, która musi być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego. Cudzoziemiec nie może zaskarżyć orzeczenia WSA samodzielnie. W przepisach dość rygorystycznie zostały wskazane przesłanki kasacji. W przypadku jej złożenia należy także wniesić o wstrzymanie wykonania decyzji, by umożliwić dalszy pobyt cudzoziemca w Polsce⁴³.

W przypadku otrzymania pozytywnej decyzji o nadaniu którejś z form ochrony, cudzoziemiec otrzymuje kartę pobytu. Jej termin ważności jest uzależniony od formy ochrony: w przypadku statusu uchodźcy karta jest wydawana na trzy lata, ochrony uzupełniającej – na dwa lata. Karty te przedłuża się na kolejne analogiczne okresy po upływie ich ważności (art. 89i ust. 1, 2 i 2a u.u.c.o.). Karta pobytu osoby ze zgodą na pobyt humanitarny wydawana jest na dwa lata (art. 243 ust. 1 pkt 4 u.c.). Osobom, które otrzymały zgodę na pobyt tolerowany, wydawany jest specjalny dokument potwierdzający ten status o nazwie: dokument „zgodą na pobyt tolerowany”, który jest ważny dwa lata (art. 226 pkt 5 i art. 275 u.c.).

⁴¹ J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy...*, op. cit., s. 384–395.

⁴² M. Łysienia, Prawo cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie ochrony międzynarodowej do pobytu na terytorium RP, w: D. Pudziałowska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 160–165.

⁴³ J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy...*, op. cit., s. 396–398.

Jedynie cudzoziemcy, którzy uzyskali zgodę na pobyt humanitarny, są zobowiązani dodatkowo złożyć odrębny wniosek o wydanie karty pobytu (art. 229 ust. 4 pkt 3 u.c.). Pozostali cudzoziemcy pierwszą kartę otrzymują z urzędu. Muszą jednak wystąpić o przedłużenie karty po upływie terminu jej ważności.

Cudzoziemcy, którzy otrzymali w Polsce azyl, wraz z tą decyzją powinni otrzymać decyzję o udzieleniu zezwolenia na pobyt stały (art. 195 ust. 1 pkt 8 u.c.). Na tej podstawie otrzymują kartę pobytu ważną 10 lat (art. 243 ust. 1 pkt 2 u.c.).

Planowane zmiany w polskim prawie azylowym

Pod koniec stycznia 2017 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawiło projekt nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, nad którym pracowano przez cały 2017 rok⁴⁴. Celem wprowadzenia tych zmian – według zapowiedzi ministra – ma być wzrost poziomu bezpieczeństwa w naszym kraju. Jak stwierdza się wprost w uzasadnieniu: „projektodawca uznał za niezbędne wprowadzenie sprawnych i skutecznych procedur uchodźczych (...) zabezpieczających interesy Rzeczypospolitej Polskiej w sferze bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego. (...) projekt ustawy ma służyć przeciwdziałaniu nadużywaniu instytucji ochrony międzynarodowej przez cudzoziemców, którzy składając wnioski w tej sprawie, kierują się jedynie celami migracyjnymi”⁴⁵.

Projekt wprowadza rewolucję do polskiego prawa migracyjnego, ustanawiając tzw. procedurę graniczną do rozpoznawania wniosków azylowych. Jest to procedura, która co do zasady powinna być prowadzona na granicy lub w jej bezpośredniej bliskości. Jej przesłanki w przepisach nowelizacji zostały sformułowane niezwykle ogólnie i szeroko, dając możliwość prowadzenia znakomitej większości postępowań uchodźczych w tym niezwykle szybkim postępowaniu, które powinno się zakończyć wydaniem ostatecznej decyzji w ciągu zaledwie 20 dni. Co więcej, wprowadzono przepis nakazujący natychmiastowe wykonanie decyzji negatywnej wydanej w postępowaniu granicznym, czyli *de facto* dano Straży Granicznej możliwość wydalenia cudzoziemców nawet przed upływem 7-dniowego terminu do złożenia przez nich odwołania do organu II instancji, którym będzie nowoutworzone Kolegium Odwoławcze do spraw Cudzoziemców.

Wprowadzono także możliwość stosowania detencji wobec osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy na bardzo szeroką skalę. Prawie każda osoba szukająca w Polsce ochrony, która zostanie skierowana do postępowania granicznego, będzie mogła zostać umieszczona w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców (więcej o tym typie placówek w pkt. 1.4). Ograniczono również dodatkowo prawo do sądu po wydaniu decyzji przez organ II instancji (zgodnie z nowelizacją będzie to nowo utworzone Kolegium), przewidując możliwość natychmiastowego wydalenia cudzoziemca, którego wniosek zostanie rozpoznany negatywnie w postępowaniu przyspieszonym czy granicznym.

Celem nowej regulacji jest *de facto* ograniczenie dostępu do ochrony międzynarodowej na terytorium Polski i zniechęcenie potencjalnych wnioskodawców do poszukiwania ochrony w naszym kraju oraz szybkie odesłanie tych cudzoziemców, którzy otrzymali decyzję negatywną. Projekt nowelizacji rzekomo stanowi odpowiedź rządzących na opisywany powyżej kryzys na polskiej granicy w Terespolu. Jest on wyrazem polityki zamknięcia wobec cudzoziemców, w tym ograniczenia dostępu do uzyskania ochrony międzynarodowej w Polsce. Do projektu zostały złożone uwagi krytyczne przez organizacje społeczne⁴⁶.

⁴⁴ Pełny opis prac nad tym projektem, wraz z kolejnymi projektami zmieniającymi oryginalnie zaproponowane rozwiązania można znaleźć na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294700> [dostęp: 8.01.2018].

⁴⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy z 30.01.2017, s. 3.

⁴⁶ Por. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294700/katalog/12410558#12410558> [dostęp: 08.01.2018].

1.3 Wsparcie socjalne dla cudzoziemców w trakcie ubiegania się przez nich o ochronę międzynarodową

W trakcie trwania postępowania o przyznanie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom przysługuje pomoc socjalna. Obejmuje ona przede wszystkim zakwaterowanie i wyżywienie w ośrodkach dla cudzoziemców⁴⁷. Liczba ośrodków jest zmienna i zależy od liczby osób, które przyjeżdżają do Polski, a ich lokalizacja uzależniona jest od tego, jakie firmy stawiają się do przetargu na prowadzenie takich placówek (jedynie cztery z nich są prowadzone bezpośrednio przez UdSC) i które z nich konkurs ten wygrają⁴⁸. Osoby przebywające w ośrodkach dla uchodźców otrzymują całonocne wyżywienie (chyba że przysługuje im tzw. ekwiwalent żywieniowy w wysokości 9 zł dziennie, który jest wypłacany przede wszystkim na dzieci do lat 6 lub dzieci uczące się), a także niewielkie kieszonkowe na wydatki osobiste, w tym na zakup środków higienicznych (łącznie 70 zł miesięcznie)⁴⁹.

Dodatkowo cudzoziemcy mogą ubiegać się o tzw. świadczenia pozaośrodkowe, czyli o środki pieniężne na samodzielne wynajęcie mieszkania oraz na pełne utrzymanie. Ich wysokość jest uzależniona od liczby osób w rodzinie i waha się od 25 zł dziennie w przypadku osoby samotnej, do 12,50 zł dziennie na osobę w rodzinie czteroosobowej lub większej. Oznacza to, że miesięcznie są to środki w wysokości od 375 zł (na jedną osobę w rodzinie czteroosobowej lub większej) do 750 zł dla osoby samotnej (patrz § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie pomocy). Podczas pobierania tych świadczeń cudzoziemiec nie jest uprawniony do otrzymywania żadnych innych świadczeń pieniężnych oraz niepieniężnych od UdSC, nie ma zatem prawa do otrzymywania wyżywienia czy pobytu w ośrodku. Niezmiernie niska wysokość tych świadczeń skutkuje tym, że cudzoziemcy z nich korzystający zajmują mieszkania o bardzo niskim standardzie i często mieszkają w przepełnionych lokalach⁵⁰. Wysokość samego świadczenia pozaośrodkowego nie była nigdy waloryzowana i obowiązuje w takiej samej wysokości od 2003 roku⁵¹. Warto także podkreślić, że w 2016 roku minimum egzystencji w Polsce, czyli minimalny poziom, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie dla życia i rozwoju człowieka, zgodnie z wyliczeniami Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, wynosiło 555,02 zł w gospodarstwie jednoosobowym i 472,04 zł na osobę w gospodarstwie czteroosobowym⁵². Jednak pomimo niskiej wysokości tych

⁴⁷ Więcej o tym, jak wygląda życie cudzoziemców w ośrodkach dla uchodźców patrz: M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2008, s. 193–314.

⁴⁸ Obecnie przetargi ogłaszane są średnio na 4-letnie prowadzenie ośrodków (ostatni ogłoszony z końca 2015 roku obejmuje okres od 1.12.2015 do 20.06.2019 r.). W razie potrzeby wynikającej ze zwiększonego napływu osób poszukujących w Polsce ochrony SzeF UdSC może ogłosić nowe przetargi. Aktualna lista placówek znajduje się na stronie UdSC: <https://udsc.gov.pl/uchodzczy-2/pomoc-socjalna/osrodki-dla-cudzoziemcow/mapka-osrodkow/> [dostęp: 6.04.2017], a warunki wyboru podmiotów prowadzących tego typu placówki są opisane w: A. Chrzanowska, W. Klaus, A. Kosowicz (red.), *Polityka wyboru i lokalizacji ośrodków dla uchodźców. Analiza i rekomendacje*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Fundacja Polskie Forum Migracyjne, Warszawa 2011.

⁴⁹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, Dz. U. poz. 311, dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy.

⁵⁰ Więcej o warunkach mieszkaniowych uchodźców patrz: A. Chrzanowska, I. Czerniejewska, „Mieszkamy tutaj, bo nie mamy innego wyjścia...”. Raport z monitoringu warunków mieszkaniowych uchodźców w Polsce, *Analizy Raporty Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej* 2015, 2.

⁵¹ Por. § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. nr 146, poz. 1428.

⁵² P. Kurowski, *Informacja o poziomie minimum egzystencji w 2016 r. (na podstawie danych średniorocznych)*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2017, <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=2232> [dostęp: 6.04.2017].

świadczeń w połowie 2016 roku korzystało z nich ponad 60% cudzoziemców w procedurze o nadanie ochrony międzynarodowej⁵³.

W trakcie trwania postępowania azylowego cudzoziemcom przysługuje także dostęp do nieodpłatnej pomocy medycznej. Specjalnie dla tych osób został zorganizowany system opieki zdrowotnej opierający się na pracujących w ośrodkach lekarzach podstawowych specjalności oraz kontraktowaniu sieci placówek do wykonywania innych badań specjalistycznych⁵⁴. Obsługa systemu jest zlecana zewnętrznemu podmiotowi w przetargu. Przez wiele lat było on obsługiwany przez Centralny Szpital Kliniczny MSWiA w Warszawie, a obecnie przez firmę Petra Medica sp. z o.o.

Ponadto cudzoziemcy mogą ubiegać się o jednorazową zapomogę w wysokości 140 zł na zakup odzieży czy obuwia, jeśli nie posiadają odpowiedniego do aktualnej pory roku. Mogą także oczekiwać, że ich uczęszczające do szkoły dzieci zostaną wyposażone przez UdSC w komplet pomocy dydaktycznych, czyli w podręczniki i wyprawkę szkolną. W ośrodkach są także prowadzone nieodpłatne zajęcia z języka polskiego, jednak nie są one bardzo skuteczne i nie cieszą się specjalnym zainteresowaniem cudzoziemców – jak wynika z badań Instytutu Spraw Publicznych z 2016 roku udział w nich brało jedynie 45% mieszkańców, z czego zaledwie połowa chodziła na zajęcia zawsze lub bardzo często⁵⁵.

Pomoc socjalna przysługuje cudzoziemcom w trakcie całej procedury o nadanie statusu uchodźcy. Pomoc ta może zostać wstrzymana, jeśli mieszkający w ośrodku dla uchodźców cudzoziemiec opuści tę placówkę na okres powyżej dwóch dni, gdy rażąco narusza regulamin ośrodka albo jest agresywny wobec współmieszkańców czy pracowników ośrodka. Pomoc ta nie przysługuje, jeśli cudzoziemiec przebywa w placówce opiekuńczo-wychowawczej, więzieniu czy ośrodku strzeżonym. Pomoc socjalna przysługuje jeszcze w ciągu dwóch miesięcy od chwili uprawomocnienia się pozytywnej decyzji, oraz do czasu wyjazdu z terytorium Polski po otrzymaniu prawomocnej decyzji negatywnej (jest na to maksymalnie 30 dni).

Warto zaznaczyć, że w trakcie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemcy w zasadzie nie mogą pracować. Przepisy przewidują jeden wyjątek od tej zasady – jeżeli postępowanie w ich sprawie toczy się powyżej sześciu miesięcy i ma to miejsce bez winy cudzoziemca, wówczas może on wystąpić do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o wydanie specjalnego i czasowego zaświadczenia, na podstawie którego będzie mógł podjąć pracę (art. 35 u.u.c.o. w związku z art. 87 ust. 2 pkt 7 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵⁶, dalej: u.p.z.). Zaświadczenie obowiązuje do czasu przewidzianego terminu wydania ostatecznej decyzji przez Szefa UdSC. Najczęściej wydawane jest na około trzy miesiące. W praktyce przepisy te nie odgrywają jednak większego znaczenia, bowiem w związku z krótkotrwałością ważności wydawanych zaświadczeń praktycznie niemożliwe jest znalezienie pracodawcy i podjęcie pracy na takich warunkach.

⁵³ Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Aktualne dane statystyczne dotyczące cudzoziemców korzystających z pomocy socjalnej Urzędu do Spraw Cudzoziemców*, czerwiec 2016, <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2016/06/aktualizacja-strony-czerwiec.pdf> [dostęp: 6.04.2017].

⁵⁴ Więcej o uprawnieniach w ramach tego systemu patrz: K. Maśliński, Prawne regulacje w zakresie dostępu do ochrony zdrowia nieudokumentowanych migrantów i cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce, w: A. Chrzanowska, W. Klaus (red.), *Poza systemem. Dostęp do ochrony zdrowia nieudokumentowanych migrantów i cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, HUMA Network, Warszawa 2011, s. 23-44.

⁵⁵ Por. J. Baczyński-Sielaczek, *Język polski w ośrodkach. Wyniki badania ewaluacyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016.

⁵⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 z późn. zm.

1.4 Zagadnienia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa w związku z przyjazdem cudzoziemców do Polski

Szereg ostatnich dyskusji dotyczących obecności w Polsce migrantów, a przede wszystkim uchodźców, skupia się na kwestiach bezpieczeństwa. O tym aspekcie wielokrotnie wspominali przedstawiciele rządu Beaty Szydło, a także sama premier w swoich wystąpieniach. Politycy łączą migrację, przede wszystkim napływ uchodźców, z terroryzmem, zatem jako „skuteczną” formę ochrony Polaków przed tym zagrożeniem wskazuje się zakaz przyjmowania w naszym kraju cudzoziemców, przede wszystkim uchodźców przyjeżdżających z krajów muzułmańskich⁵⁷.

Zagadnienie sekurytyzacji migracji w polskich warunkach stanowi swoiste *novum* w publicznym dyskursie, ale w innych państwach tzw. Globalnej Północy⁵⁸ istnieje ono od dawna. Ma to miejsce w publicznych debatach i programach partii politycznych⁵⁹. Pisał o tym celnie Zygmunt Bauman w odniesieniu do osób poszukujących ochrony międzynarodowej w Europie i to już na kilka lat przed tzw. kryzysem uchodźczym. Mówił: „podejrzanie o ekonomiczną motywację pada także na nowo przybyłych, którzy jeszcze nie tak dawno postrzegani byli jako egzekwujący prawa człowieka azylanci, uciekający przed dyskryminacją i prześladowaniem. Poprzez powtarzające się kojarzenie, pojęcie «azylanta» nabrało uwłaczającego charakteru. Mężowie stanu «Unii Europejskiej» poświęcają większość swojego czasu i możliwości umysłowych projektowaniu coraz to bardziej wyszukanych sposobów na wzmocnienie granic i jak najpraktyczniejszych procedur pozwalających pozbyć się szukających chleba i dachu nad głową, którym udało się tę granicę mimo wszystko przekroczyć”⁶⁰.

Te idee przeradzają się w praktyczne rozwiązania i na poziomie prawnym wprowadzane są różne mechanizmy zwiększające kontrolę nad migrantami, karzące ich za podjęcie próby ucieczki z krajów, w których grozi im niebezpieczeństwo, oraz dążące do przymusowego odsyłania do państw pochodzenia (nawet jeśli nie mają z nim już od dawna żadnych więzi i mieszkają od wielu lat w kraju przyjmującym, w tym mając jego obywatelstwo, którego w takim przypadku mogą zostać pozbawieni). Środki te dotychczas były wykorzystywane jedynie w prawie karnym, ale świetnie nadają się jako środki wprowadzające w życie nową wizję zamkniętych społeczeństw Globalnej Północy⁶¹.

Detencja cudzoziemców

Od 1995 roku w Polsce funkcjonują zamknięte i strzeżone placówki (ich nazwy się zmieniały na przestrzeni lat), w których można umieścić dwie kategorie cudzoziemców. Pierwszą z nich są osoby, które złożyły wniosek o nadanie ochrony międzynarodowej i zdaniem funkcjonariuszy Straży

⁵⁷ K. Pędziwiatr, A. Legut, Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu, w: K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie – uwarunkowania, istota, następstwa*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 685–690.

⁵⁸ Terminy „Globalna Północ” i „Globalne Południe” zastąpiły używane wcześniej określenia „państwa rozwinięte” i „państwa rozwijające się” (zwane jeszcze wcześniej „państwami trzeciego świata”). Są to terminy bardziej polityczne niż geograficzne, bowiem do państw „Globalnej Północy”, poza Unią Europejską, Stanami Zjednoczonymi, Kanadą, Japonią czy Koreą Południową, zalicza się także Australię i Nową Zelandię. Jednakże prawdą jest, że większa liczba państw uboższych położonych jest w południowej części naszego globu – por. np. M. Popow, *Globalna Północ i Globalne Południe w dyskursie edukacyjnym. Krytyczna analiza treści podręczników szkolnych*, *Studia Edukacyjne* 35, 2015, s. 251–252.

⁵⁹ M. Lesińska, Populizm a kwestia migracji we współczesnej Europie, w: J.-M. De Waele, A. Paczeński (red.), *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2010, s. 104–122.

⁶⁰ Z. Bauman, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007, s. 62.

⁶¹ Por. np. A. Aliverti, *Crimes of Mobility. Criminal law and the regulation of immigration*, Routledge, London, New York 2013; K. Franko Aas, M. Bosworth (red.), *The Border of Punishment. Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford 2013.

Granicznej mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa czy porządku naszego kraju albo też nie można ustalić czy zweryfikować ich tożsamości z uwagi na nieposiadanie przez nich dokumentów oraz istnieje prawdopodobieństwo ich ucieczki (art. 87 ust. 1 i 2 u.u.c.o.). Drugą są osoby, wobec których wydano orzeczenie o zobowiązaniu do powrotu, jednak dana osoba się do niego nie zastosowała (tzn. nie opuściła Polski w wyznaczonym terminie) czy też istnieje prawdopodobieństwo, że taka decyzja wobec nich zostanie wydana – najczęściej dotyczy to cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce bez ważnych dokumentów pobytowych lub wobec których toczy się postępowanie o cofnięcie któregoś z zezwoleń pobytowych, w szczególności z uwagi na zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa czy porządku publicznego (art. 398 ust. 1 u.c.).

Strzeżone ośrodki dla cudzoziemców, bowiem taką oficjalną nazwę noszą te placówki, są miejscami, które swoim wyglądem i reżimem bardzo przypominają więzienia – są to miejsca otoczone wysokim płotem zakończonym drutem kolczastym, pilnowane przez umundurowanych strażników, wyposażone w kraty w oknach, a cele (zwane eufemistycznie pokojami) są zamykane od zewnątrz⁶². Cudzoziemcy przebywający w takich miejscach mają poczucie, że zostali niesłusznie osadzeni w więzieniu, bowiem nie uczynili niczego złego, a już na pewno nie popełnili żadnego przestępstwa. Skutkiem przetrzymywania w takich warunkach jest często depresja, poczucie beznadziei oraz głębokiej niesprawiedliwości, która ich spotkała. Towarzyszy im także ciągła obawa przed odesłaniem ich do kraju pochodzenia⁶³.

Teoretycznie jako usprawiedliwienie dla istnienia placówek detencyjnych podawane jest zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa przed poruszaniem się po terytorium państwa migrantów, którzy powinni zostać wpuszczeni na jego terytorium (bowiem ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy), ale istnieje niebezpieczeństwo, że z uwagi na brak jakichkolwiek informacji na ich temat mogą stanowić oni zagrożenie. W praktyce jednak są to raczej instrumenty, które służą wygodzie postępowań powrotowych (czyli wydaleń cudzoziemców), bowiem łatwiej jest taką decyzję wykonać, gdy osoba przebywa w izolacji, pozostając pod pełną kontrolą Straży Granicznej, i mogą być postrzegane jako forma karania cudzoziemców i pokazywanie władzy państwa nad nimi, a czasem także jako forma odstraszenia kolejnych potencjalnych migrantów przed przyjazdem do danego państwa⁶⁴.

Opisywany wyżej projekt nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony idzie jeszcze dalej w zakresie stosowania detencji. Zakłada on bowiem, że wszyscy cudzoziemcy, których sprawy będą rozpatrywane w tzw. procedurze granicznej, będą mogli być umieszczeni w ośrodku strzeżonym (art. 87 ust. 1 pkt 6 projektowanych zmian w nowym brzmieniu) i nie będzie możliwości wobec tych osób zastosować nawet tzw. środków alternatywnych przewidzianych w art. 88 ust. 1 u.u.c.o., czyli innych form kontroli pobytu cudzoziemca w Polsce (np. zobowiązania do mieszkania w odpowiednim miejscu czy zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego miejsca – najczęściej placówki SG). By uczynić te przepisy możliwymi do realizacji, biorąc pod uwagę stosunkowo małą pojemność funkcjonujących już ośrodków strzeżonych i wysoki koszt budowy kolejnych, w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającym rozporządzenie w sprawie strzeżonych

⁶² Por. W. Klaus, K. Rusiłowicz (red.), *Migracja to nie zbrodnia. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012 oraz J. Białas, W. Klaus (red.), *Wciąż za kratami. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014.

⁶³ W. Klaus, *Cudzoziemcy niemiłe widziani. Detencja cudzoziemców jako przykład kryminalizacji migracji*, w: D. Pudziańska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 183–187; M. Bosworth, *Inside immigration detention*, Oxford University Press, Oxford 2014.

⁶⁴ M. Bosworth, *Inside immigrant detention...*, op. cit., s. 3–8, 187–223.

ośrodków i aresztów dla cudzoziemców z dnia 24.03.2017 roku⁶⁵ wprowadzone jest rozwiązanie polegające na tym, że pomieszczenia mieszkalne strzeżonego ośrodka mogą być usytuowane w kontenerach mieszkalnych (nowo dodany § 3a ust. 1). W uzasadnieniu wskazano, że rozwiązania te proponuje się w związku z kryzysem uchodźczym i masowym napływem „uchodźców i migrantów do krajów europejskich basenu Morza Śródziemnego”⁶⁶.

Przyczyny odmowy nadania ochrony międzynarodowej z uwagi na zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego

W polskim prawie istnieje szereg przepisów pozwalających na nieprzyznanie zezwoleń pobytowych lub cofnięcie już wydanych, jeśli jest to związane z ochroną obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochroną bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Działanie takie skutkuje wydaleniem cudzoziemca z Polski. Choć oczywiście nie każde naruszenie porządku prawnego, a nawet nie każde popełnienie czynu zabronionego będzie dawało podstawę do sięgnięcia po te instrumenty⁶⁷. Jednak za zagrożenie dla bezpieczeństwa czy porządku publicznego zdecydowanie może być uznane wielokrotne popełnianie przestępstw przez cudzoziemca, uczynienie sobie przez niego źródła utrzymania z działalności niezgodnej z prawem czy popełnienie czynów stanowiących wysoki stopień szkodliwości (w tym także np. przemyt towarów na znaczną skalę)⁶⁸.

Także na gruncie przepisów międzynarodowych, w tym Konwencji Genewskiej, można przyjąć, że osobie zaangażowanej w działalność terrorystyczną lub choćby nawet będącej członkiem organizacji uznanej za organizację terrorystyczną nie przysługuje ochrona stworzona przez Konwencję, zatem nie może ona otrzymać statusu uchodźcy⁶⁹.

1.5 Prawne aspekty integracji migrantów przymusowych

Integracja uchodźców w społeczeństwie jest tym pożądanym stanem, do którego powinny zmierzać wszystkie działania praktyczne – podejmowane przez samych uchodźców, instytucje publiczne oraz społeczeństwo kraju przyjmującego⁷⁰. Problematyczne niestety jest to, czym jest (powinna być) sama integracja oraz jak różnie ten termin jest rozumiany przez aktorów zaangażowanych w działania

⁶⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 2113.

⁶⁶ Uzasadnienie do projektu rozporządzenia, s. 1,

<https://bip.mswia.gov.pl/download/4/29890/projektwyszukiwalny.pdf> [dostęp: 9.04.2017]

⁶⁷ P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 182–189.

⁶⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 marca 2016 r., sygn. IV SA/Wa 1636/15, LEX nr 2141930; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lutego 2016 r., sygn. IV SA/Wa 2592/15, LEX nr 2055241; Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 listopada 2015 r., sygn. IV SA/Wa 1636/15, LEX nr 1939788.

⁶⁹ K. Przybyszewska, *Niepożądani uchodźcy. Granice ochrony i zasady wykluczenia w świetle prawa międzynarodowego*, UNHCR, Warszawa 2009, s. 39–41. Choć, jak przyznaje autorka, nierzadko istnieje problem w jasnym rozdzieleniu działalności narodowowyzwoleńczej od działalności terrorystycznej – por. *ibidem*, s. 238–257.

⁷⁰ Nawet jeśli przyjmemy, że mamy do czynienia z tzw. uchodźcami odysejskimi, to ich czas przebywania w kraju goszczącym jest zazwyczaj tak długi, że konieczne jest podejmowanie nawet wobec nich działań integracyjnych. W tym przypadku istotne jest, by zostawić miejsce także na pielęgnowanie przez nich kultury kraju pochodzenia. Por. D. Joly, *Odyssean and Rubicon Refugees: Toward a Typology of Refugees in the Land of Exile*, *International Migration* 40(6), 2002, s. 17.

integracyjne⁷¹. Ważnym elementem integracji jest wyposażenie uchodźców w szereg uprawnień, które pozwolą im funkcjonować w nowym społeczeństwie i korzystać ze wsparcia różnego rodzaju instytucji publicznych, jeśli będzie ono im potrzebne. Przepisy Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców zalecają państwom, które do niej przystąpiły, by uchodźcom przyznane zostały prawa takie same jak obywatelom, a jeśli to niemożliwe, by uchodźców traktować w sposób najbardziej uprzywilejowany w porównaniu do innych kategorii cudzoziemców przebywających w tym państwie. Patrząc na polskie uregulowania prawne, uchodźcom (czy w zasadzie zrównanym z nimi osobom z ochroną uzupełniającą) przysługują w większości przypadków takie same uprawnienia, jak Polakom w dostępie do pracy czy w korzystaniu z różnego rodzaju usług publicznych. Co więcej, mają prawo do dodatkowego wsparcia w postaci programu integracyjnego.

Indywidualny Program Integracji

Aby integracja uchodźców ze społeczeństwem przebiegała płynnie i zakończyła się sukcesem, powinna być ona wspierana przez państwo przyjmujące. Różnego rodzaju wsparcie integracyjne towarzyszyło rozwojowi polskiego systemu azylowego w zasadzie od początku jego funkcjonowania. Działania w tym zakresie na początku były podejmowane przez organizacje społeczne. Ich ukoronowaniem był funkcjonujący w latach 1995–1997 i prowadzony przez ośrodek recepcyjny dla cudzoziemców w Dębaku Program Indywidualnej Adaptacji, który nie był jednak umocowany w żadnych przepisach. Do ustawy o pomocy społecznej przepisy dotyczące Indywidualnych Programów Integracji (IPI) wprowadzono w 1998 roku, jednak w praktyce zaczęły one funkcjonować dopiero od roku 2001 (bowiem z końcem 2000 roku weszły w życie przepisy wykonawcze do ustawy)⁷². Od tego czasu przepisy te funkcjonują w zasadzie w niezmienionej formie. Największą reformą było objęcie w 2008 roku programami integracyjnymi obok uchodźców także osób z ochroną uzupełniającą (która została wówczas wprowadzona do polskich przepisów)⁷³.

Pomoc w ramach IPI przysługuje uprawnionemu cudzoziemcowi, czyli osobie, która otrzymała pozytywną decyzję o nadaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej i w ciągu 60 dni od jej otrzymania złożyła wniosek o udzielenie pomocy w ramach IPI do powiatowego centrum pomocy rodzinie (PCPR), na terenie którego mieszka. Pomoc ta obejmuje przede wszystkim dwa rodzaje świadczeń. Po pierwsze, świadczenie pieniężne wypłacane miesięcznie cudzoziemcowi w wysokości od 606 do 1335 zł na osobę w zależności od liczby osób w rodzinie (art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej⁷⁴, dalej u.p.s.). Środki te powinny być przeznaczone na bieżące utrzymanie, w tym wynajęcie mieszkania, wyżywienie, ubranie, a także na pokrycie kosztów opłacania kursów języka polskiego (choć np. w Warszawie od dawna są one oferowane cudzoziemcom nieodpłatnie przez organizacje

⁷¹ R. Penninx, B. Garacés-Mascareñas, The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept, w: B. Garacés-Mascareñas, R. Penninx (red.), *Integration Processes and Policies in Europe*, Springer 2016, s. 11–29; por. także opis tego terminu przez osoby posługujące się nim i realizujące działania integracyjne: M. Pawlak, *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2013, s. 231–233.

⁷² M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce...*, op. cit., s. 328–331; B. Samoraj, W kierunku integracji uchodźców. Proces powstawania instytucji odpowiedzialnych za sprawy uchodźców w Polsce i na świecie, w: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 17–60.

⁷³ Apele o rozszerzenie IPI na kolejne grupy uchodźców były formułowane od wielu lat przez środowiska organizacji pozarządowych – por. np. W. Klaus, A. Chrzanowska, Integracja i pomoc społeczna wobec uznanych uchodźców w Polsce. Wyniki badań aktowych, w: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 159–161; M. Pawlak, *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko...*, op. cit., s. 235–236.

⁷⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.

pozarządowe oraz Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie). Po drugie, pracę socjalną i różnego rodzaju poradnictwo specjalistyczne, a także innego rodzaju działania wspierające proces integracji realizowane przez pracownika socjalnego PCPR. W praktyce okazuje się, że w wielu przypadkach program integracyjny sprowadza się jednak do wypłacania cudzoziemcom wsparcia pieniężnego, a pozostałe działania są realizowane w znacznie mniejszym zakresie, a w niektórych miejscach w ogóle ich brakuje. W związku z tym program integracyjny, opierający się przede wszystkim na wypłacie zasiłków, nie może doprowadzić do realnej integracji, zatem nierzadko wskazuje się na fiasko tych działań. Ich przyczyną jest także to, że IPI trwa zaledwie jeden rok. Trudno oczekiwać, by w tak krótkim czasie mogło dojść do usamodzielnienia się cudzoziemca w nowym państwie⁷⁵.

IPI to nie tylko przysługujące cudzoziemcom uprawnienia, ale też nałożone na nich obowiązki. Program bowiem jest pomyślany jako swego rodzaju kontrakt zawiązywany między cudzoziemcem a PCPR-em. W jego ramach cudzoziemiec zobowiązany jest przede wszystkim do poszukiwania pracy, uczestnictwa w kursach języka polskiego, a także regularnych kontaktów z pracownikiem socjalnym, nie rzadziej niż dwa razy w miesiącu (art. 93 ust. 1 pkt 2 u.p.s.). Do kontraktu mogą być wpisane także inne obowiązki, mające na celu indywidualizację programu i dostosowanie go do potrzeb konkretnej osoby czy rodziny, ale najczęściej w praktyce nie są one tam uwzględniane. Sytuacja w tym zakresie nie zmienia się od lat. Tak wyglądały one zarówno w 2006 roku⁷⁶, jak i w roku 2015, gdy Najwyższa Izba Kontroli w opublikowanym raporcie stwierdziła: „IPI miały najczęściej wyłącznie formalny charakter, a ich sporządzenie miało na celu spełnienie wymogów ustawowych, (...) obowiązki stron były w nich zapisywane jedynie w sposób ogólnikowy, bez określenia konkretnych działań”⁷⁷.

W przypadku niewywiązywania się przez cudzoziemca z nałożonych na niego obowiązków, wykorzystywania otrzymywanych w jego ramach środków niezgodnie z przeznaczeniem (np. na używki) albo udzielania przez cudzoziemca pracownikowi socjalnemu nieprawdziwych informacji o swojej sytuacji życiowej, IPI może zostać wstrzymany lub przerwany. Program zostaje przerwany także w przypadku, gdy cudzoziemiec w trakcie jego obowiązywania zostanie skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie⁷⁸ (art. 95 u.p.s.).

Integracja ekonomiczna – dostęp do pracy, mieszkań oraz pomocy społecznej

Celem programu integracyjnego jest doprowadzenie do niezależności ekonomicznej osób nim objętych – czyli do sytuacji, gdy będą one w stanie samodzielnie funkcjonować, bez ekonomicznego wsparcia instytucji publicznych. Aby tak się stało, muszą przede wszystkim znaleźć odpowiednią pracę, która pozwoli im się utrzymać. Co do zasady, cudzoziemcy przebywający w Polsce mogą legalnie pracować na podstawie zezwolenia na pracę. Jednak od tej reguły istnieje szereg wyjątków (art. 87 u.p.z.) – wśród osób, które mogą pracować bez zezwolenia, znajdują się m.in. uchodźcy, osoby z ochroną uzupełniającą, zgodą na pobyt humanitarny lub tolerowany, zatem wszystkie osoby, o których możemy powiedzieć, że są objęte którąś z form ochrony międzynarodowej czy krajowej. Uprawnienie do pracy

⁷⁵ Por. np. B. Samoraj, M. Bieniecki, *Ocena skuteczności Indywidualnych Programów Integracji...*, *op. cit.*, s. 98–101; M. Pawlak, *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko...*, *op. cit.*, s. 260–263; Najwyższa Izba Kontroli, *Pomoc społeczna dla uchodźców. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2015, s. 39–46.

⁷⁶ W. Klaus, A. Chrzanowska, *Integracja i pomoc społeczna...*, *op. cit.*, s. 143–144, 148–150.

⁷⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Pomoc społeczna dla uchodźców...*, *op. cit.*, s. 39.

⁷⁸ Przez długi czas była to jedna z przyczyn, dla której uchodźczynie nie zgłaszały przemocy ze strony swoich partnerów organom ścigania. W przypadku skazania sprawców za stosowanie przemocy w rodzinie, IPI było przerywane wobec wszystkich jej członków – także żony i dzieci oprawcy. Pokrzywdzeni byli więc niejako podwójnie karani. Dopiero w 2013 r. do art. 95 u.p.s. wprowadzono ustępy 4a i 4b zezwalające na kontynuowanie programu wobec osób nim objętych w przypadku wstrzymania go czy zakończenia wobec głównego realizatora (którym najczęściej jest mężczyzna) – por. W. Klaus, *Przemoc ze strony najbliższych...*, *op. cit.*, s. 257–258.

bez zezwolenia nabywają oni wraz z uprawomocnieniem się decyzji o przyznaniu im którejkolwiek z wymienionych form ochrony.

Cudzoziemcy legitymujący się którąś z form ochrony mają także prawo do korzystania ze świadczeń przysługujących osobom bezrobotnym na takich samych zasadach, jak i obywatele polscy (art. 1 ust. 4 u.p.z.). Mogą zatem korzystać z pośrednictwa pracy w urzędach pracy czy wsparcia w poszukiwaniu zatrudnienia (w tym udziału w stażach, szkoleniach etc.). Przysługuje im także zasiłek dla bezrobotnych, ale – podobnie jak polscy obywatele – uprawnienie to nabywają dopiero po przepracowaniu na podstawie umowy o pracę co najmniej 365 dni w okresie 18 miesięcy (art. 71 ust. 1 u.p.z.). Zatem nie mogą ubiegać się o ten zasiłek bezpośrednio po uzyskaniu decyzji o otrzymaniu którejś z form ochrony. W praktyce jednak wszystkie te mechanizmy i instytucje rynku pracy są skonstruowane wyłącznie dla Polaków i nie przystają do potrzeb cudzoziemców, stąd korzystają oni z nich w minimalnym zakresie. Przede wszystkim korzystają z prawa do bezpłatnej pomocy medycznej, które jest związane z zarejestrowaniem się jako osoba bezrobotna⁷⁹. Brak jest działań czy instrumentów, które mogłyby realnie wyrównać sytuację migrantów przymusowych na rynku pracy i doprowadzić do podjęcia przez nich pracy za w miarę godne wynagrodzenie. Deficyty w tym zakresie są ogromne, bowiem duża część uchodźców nie posługuje się językiem polskim w wystarczającym stopniu (stąd też np. nie może skorzystać ze szkoleń prowadzonych wyłącznie po polsku), nie posiada doświadczenia w wykonywaniu jakiegokolwiek pracy najemnej, boryka się z problemami natury psychicznej, które uniemożliwiają podjęcie pracy, albo też ich kwalifikacje zawodowe kompletnie nie przystają do potrzeb polskiego rynku pracy. Stąd bardzo wielu z uchodźców albo pracuje nielegalnie i dorywczo, albo pracuje za najniższe wynagrodzenie, a część z nich nie pracuje w ogóle⁸⁰.

Uchodźcy i inne osoby posiadające którąś z form ochrony mogą także bez dodatkowych zezwoleń zakładać i prowadzić w Polsce działalność gospodarczą, czyli zakładać firmy lub prowadzić jednoosobową działalność gospodarczą (art. 13 ust. 2 pkt 1 lit. e-g ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁸¹).

Jeśli chodzi o prawo do pomocy społecznej, to w tym przypadku istnieje większe zróżnicowanie w uprawnieniach poszczególnych grup cudzoziemców. Pełne prawo do pomocy społecznej, na takich samych zasadach, jak obywatelom polskim, przysługuje uchodźcom oraz osobom, które uzyskały ochronę uzupełniającą (a także kilku innym kategoriom cudzoziemców wskazanych w art. 5 ust. 2 lit. a oraz ust. 3 u.p.s.). Oznacza to, że z chwilą uprawomocnienia się decyzji mogą oni otrzymać wsparcie z pomocy społecznej, w tym zasiłki o charakterze pieniężnym, jeśli spełnią warunki finansowe, tj. nie uzyskują dochodów w określonej wysokości (por. art. 8 u.p.s.).

Osoby ze zgodą na pobyt humanitarny lub tolerowany są uprawnione do korzystania ze wsparcia systemu pomocy społecznej jedynie w ograniczonym zakresie – wyłącznie w formie schronienia (czyli miejsca w schronisku dla osób bezdomnych czy w domu samotnej matki), posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego (art. 5 ust. 2 lit. b u.p.s.). To znaczne ograniczenie prawa do pomocy społecznej dla tych kategorii cudzoziemców, a szczególnie dla osób z prawem do pobytu humanitarnego, jest mało zrozumiałe. Wprowadzenie tego ograniczenia było uzasadniane zniechęceniem migrantów do

⁷⁹ B. Samoraj, M. Bieniecki, Ocena skuteczności Indywidualnych Programów Integracji..., *op. cit.*, s. 85–87, 89–91.

⁸⁰ K. Łukasiewicz, *Życie na uchodźstwie. Strategie adaptacyjne Czechenów w Polsce*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011, s. 191–193, rozprawa doktorska w posiadaniu autora; M. Pawlak, N. Ryabinska, Dlaczego uchodźcy „nie chcą” integrować się w Polsce? Ocena skuteczności programów integracyjnych z punktu widzenia uchodźców, w: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 110–118.

⁸¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.

nadużywania polskiego systemu pomocy społecznej. Warto jednak podkreślić, że nawet cudzoziemcy mający pełen dostęp do systemu wsparcia oraz do zasiłków nierzadko żyją w skrajnej nędzy lub na granicy ubóstwa⁸².

Cudzoziemcom przysługuje także prawo do korzystania ze świadczeń rodzinnych. Obejmują one takie formy wsparcia pieniężnego, jak: zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne), jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe w wysokości 1000 złotych) oraz świadczenie rodzicielskie (miesięczny zasiłek w wysokości 1000 złotych przez okres przeciętnie roku dla osób, którym nie przysługuje prawo do urlopu macierzyńskiego – art. 17c u.ś.r.). Świadczenia rodzinne przysługują uchodźcom oraz osobom z ochroną uzupełniającą, którzy są wskazani wprost w przepisach (art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o świadczeniach rodzinnych⁸³, dalej u.ś.r.). Ale uprawnienie to można także wywieść z przepisów dla pozostałych cudzoziemców objętych ochroną, w tym osobom ze zgodą na pobyt humanitarny lub tolerowany. Są oni zbiorczo wpisani w kategorię osób posiadających kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy” (art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.ś.r.). Co więcej, nawet jeśli z jakichś przyczyn na ich karcie pobytu nie widniałaby taka adnotacja, to zgodnie z wykładnią celowościową przepisów jako osobom uprawnionym do pracy w Polsce, i to nawet bez zezwolenia, przysługuje im tego typu uprawnienie.

Takie rozumienie tych przepisów wynika z sądowej interpretacji przepisów dotyczących tzw. świadczenia 500+, czyli świadczenia wskazanego w ustawie o *pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*⁸⁴ (dalej: u.p.p.). Ustawa ta, wskazując osoby uprawnione do skorzystania z jej dobrodziejstw, określiła ogólnie, że co do zasady są nimi cudzoziemcy posiadający kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów lub którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy (art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.p.). Jest to zatem sformułowanie analogiczne, jak zastosowane w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.ś.r. Przepisy dotyczące zasiłku 500+ nie przewidywały zatem nigdzie możliwości skorzystania z nich przez uchodźców czy osoby z ochroną uzupełniającą. Co więcej, praktyka była taka, że na kartach pobytu osobom tym nie dodawano adnotacji „dostęp do rynku pracy”, mimo tego, że – jak wspomniano powyżej – mogą oni pracować w Polsce bez zezwolenia. Jedna z cudzożemek, która nie otrzymała tego świadczenia, z pomocą Stowarzyszenia Interwencji Prawnej zaskarżyła decyzję odmowną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W wyroku z dnia 7 października 2016 roku (sygn. I SA/Wa 1197/16⁸⁵) sąd obszernie uzasadnił swoje stanowisko uznając, że przepisy u.p.p. należy rozumieć szerzej niż tylko stosując wykładnię językową. Warto zacytować obszernie fragmenty tego orzeczenia:

(...) językowa (literalna) wykładnia omawianego przepisu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci jest w rozpatrywanej sprawie niewystarczająca. Konieczne jest przeanalizowane powołanego przepisu w świetle wykładni systemowej (czyli na podstawie systemu prawa, w którym funkcjonuje ten przepis) oraz celowościowej (czyli na podstawie celu, jaki ma realizować ten przepis). Jak zaś wykazano powyżej, z wykładni systemowej wynika, że art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci przyznaje podmiotowo uprawnienie do uzyskania świadczenia wychowawczego cudzoziemcowi legitymującemu się kartą stałego pobytu, uprawnionemu do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

⁸² Por. np. K. Łukasiewicz, *Adaptacja do biedy. Ubóstwo wśród uchodźców czeczeńskich w Polsce*, w: A. Paszko (red.), *Edukacja międzykulturowa w Polsce wobec nowych wyzwań*, Stowarzyszenie Willa Decjusza, Kraków 2011, s. 169-197.

⁸³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1518 z późn. zm.

⁸⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 195 z późn. zm.

⁸⁵ Treść całego wyroku: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7D156B991B> [dostęp: 30.06.2017 r.].

niezależnie od tego, czy uprawnienie to zostało ujawnione przez właściwy organ na karcie pobytu. (...)

Zdaniem Sądu wykładnia systemowa nie upoważnia w takiej sytuacji do zróżnicowania cudzoziemców i do wykluczenia tych osób z kręgu uprawnionych do uzyskania świadczenia wychowawczego, tym bardziej, że osoby te nie mają w praktyce żadnego wpływu na treść wydawanych im dokumentów, a ich uprawnienie do wykonywania pracy wynika wprost z przepisu rangi ustawowej, a więc z przepisu prawa powszechnie obowiązującego. (...) odmienna wykładania omawianego przepisu mogłaby prowadzić do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej zarówno samych cudzoziemców (na tych, którym właściwy organ wydał kartę pobytu z adnotacją i tych, którzy otrzymali karty pobytu bez adnotacji) jak i samych dzieci ze względu na ich pochodzenie i narodowość. Takie zaś postępowanie w oczywisty sposób prowadziłoby do naruszenia przepisów Konstytucji (art. 2, art. 32, art. 71 ust. 1, a przede wszystkim art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze), jak również art. 2 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

Takie stanowisko sądu można zatem zastosować analogicznie także do wykładni art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.ś.r. w zakresie osób ze zgodą na pobyt humanitarny lub tolerowany.

Cudzoziemcom, który otrzymali którąś z form ochrony, przysługuje także prawo do korzystania z systemu opieki zdrowotnej na takich samych zasadach, jak Polakom – to znaczy, jeśli posiadają tytuł do ubezpieczenia zdrowotnego⁸⁶. Uzyskuje się go pracując (na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenie), posiadając status osoby bezrobotnej, ucząc się czy pobierając niektóre zasiłki z pomocy społecznej (np. biorąc udział w IPI). Można także samemu opłacać dobrowolne składki na ubezpieczenie zdrowotne. Szczegóły w tym zakresie określa art. 66 ust. 1 oraz 67 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁸⁷.

Elementem wsparcia o charakterze ekonomicznym jest także dostęp do zasobów komunalnych gmin, czyli możliwość uzyskania stosunkowo taniego lokalu komunalnego lub socjalnego (lokal o obniżonym standardzie dla osób w szczególnie trudnych warunkach mieszkaniowych). Przepisy rangi ustawowej w tym zakresie w zasadzie w ogóle nie odnoszą się do cudzoziemców i nie wskazują kategorii osób uprawnionych do otrzymania tego typu lokali. Wszystkie szczegóły powinny być zawarte w uchwałach organów samorządu terytorialnego, czyli gmin lub miast (art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁸⁸). W większości przypadków gminy wymagają od kandydatów do lokalu komunalnego udowodnienia związków z daną gminą, przede wszystkim wynikających z faktu zamieszkiwania na jej terenie. W niektórych przypadkach dla wykazania związku wymagany jest meldunek, ale orzecznictwo sądów administracyjnych jasno wskazuje, że jest to nieuprawnione i sprzeczne z prawem. Nie można także wymagać od kandydatów do lokali komunalnych legitymowania się obywatelstwem polskim, bowiem byłaby to nieuprawniona dyskryminacja z powodu narodowości⁸⁹. By dodatkowo wspomóc niektóre kategorie cudzoziemców samorząd Warszawy skonstruował specjalny program mieszkaniowy, w ramach którego dodatkowo pięć mieszkań komunalnych rocznie jest przekazywanych w konkursie wyłącznie uchodźcom lub osobom z ochroną uzupełniającą⁹⁰. Warto dodać, że cudzoziemcy są także uprawnieni do otrzymywania dodatków mieszkaniowych na zasadach ogólnych, przysługujących obywatelom

⁸⁶ K. Maśliński, Prawne regulacje w zakresie dostępu do ochrony zdrowia..., *op. cit.*

⁸⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1793 z późn. zm.

⁸⁸ Dz. U. z 2001 r. nr 71, poz. 733 z późn. zm.

⁸⁹ Szczegółowo na ten temat: K. Wencel, Dyskryminacja cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych w Polsce. Między teorią a praktyką, w: W. Klaus (red.), *Różni, ale równi. Prawo a równe traktowanie cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2013, s. 259–268.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 268–271.

polskim. Przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych⁹¹ nie wprowadzają bowiem żadnych ograniczeń odnośnie do obywatelstwa, konstruując listę wymagań do skorzystania z tych świadczeń. Posługują się wyłącznie ogólnym terminem „najemca” (art. 2 ustawy). Zatem każda osoba, niezależnie od obywatelstwa oraz tytułu prawnego, na podstawie którego przebywa w Polsce, jeśli tylko spełnia kryteria wskazane w ustawie (dotyczą one wysokości zarobków oraz powierzchni lokalu), może ubiegać się o uzyskanie tego świadczenia⁹².

Dostęp do edukacji

Dzieci cudzoziemcy, czyli wszystkie osoby poniżej 18 roku życia, niezależnie od ich statusu pobytowego, mają prawo do bezpłatnej edukacji w Polsce od przedszkola do szkoły średniej (art. 94a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty⁹³, dalej u.s.o.). Dotyczy to także osób, które posiadają którąś z form ochrony międzynarodowej czy krajowej. One dodatkowo mają prawo do bezpłatnego kształcenia w szkołach dla dorosłych już po osiągnięciu pełnoletności (art. 94a ust. 2 i 2a u.s.o.). Uczniowie cudzoziemcy poza prawem do edukacji (oraz jej obowiązkiem, bowiem także na nich rozciąga się obowiązek szkolny) są uprawnieni do uzyskania dodatkowego wsparcia w postaci dodatkowych godzin zajęć wyrównawczych, w tym zajęć z języka polskiego w wymiarze nie niższym niż dwie godziny w tygodniu przez pierwsze 12 miesięcy uczęszczania do szkoły (art. 94a ust. 4 i 4c u.s.o.). Łącznie jednak liczba zajęć wyrównawczych, włączając w to zajęcia z języka polskiego, nie może przekroczyć pięciu godzin tygodniowo⁹⁴. Dodatkowo cudzoziemców w szkole może wspierać tzw. asystent międzykulturowy, zwany w przepisach pomocą nauczyciela⁹⁵.

Nowością w polskich przepisach jest możliwość otwarcia tzw. oddziałów (czyli klas) przygotowawczych dla uczniów przybywających z zagranicy, którzy nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki oraz wymagają dostosowania procesu kształcenia do ich potrzeb edukacyjnych. Rozwiązanie to wprowadzono w roku szkolnym 2016/2017 na podstawie § 17 r.k.o. Do oddziałów tego typu można zakwalifikować uczniów mających trudności adaptacyjne związane z różnicami kulturowymi, ze zmianą środowiska edukacyjnego albo zaburzenia w komunikacji językowej spowodowane w szczególności przez sytuacje kryzysowe, traumatyczne (w tym konflikty zbrojne), klęski żywiołowe lub inne kryzysy humanitarne spowodowane przez naturę lub człowieka. Uczniowie mogą uczęszczać do takich klas nawet przez dwa lata. Liczba godzin zajęć edukacyjnych prowadzonych w tych klasach waha się od 20 do 26 tygodniowo w zależności od poziomu edukacji. Dodatkowo w ramach zajęć prowadzona jest nauka języka polskiego w wymiarze trzech godzin tygodniowo. W klasie może uczyć się maksymalnie 15 uczniów.

Jeśli chodzi o naukę na studiach wyższych, to prawo do bezpłatnej nauki na takich samych zasadach, jak obywatelom polskim, przysługuje jedynie osobom, które otrzymały w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (art. 43 ust. 2 pkt 2 i 6a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym⁹⁶). Pozostałe

⁹¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 180 z późn. zm.

⁹² Jest to szczególnie istotne, bowiem wielu cudzoziemców legitymujących się ochroną międzynarodową mieszka w warunkach substandardowych – por. A. Chrzanowska, I. Czerniejewska, „Mieszkamy tutaj, bo nie mamy innego wyjścia...”, *op. cit.*

⁹³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.

⁹⁴ § 18–20 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 września 2016 r. w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, Dz. U. z 2016 r., poz. 1453, dalej r.k.o.

⁹⁵ Więcej na temat przepisów w tym zakresie i ich funkcjonowania: E. Pogorzała, Aspekty instytucjonalno-prawne edukacji dzieci imigrantów w polskim systemie oświaty, w: A. Paszko (red.), *Edukacja międzykulturowa w Polsce wobec nowych wyzwań*, Stowarzyszenie Willa Decjusza, Kraków 2011, s. 67-86.

⁹⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1842 z późn. zm.

kategorii cudzoziemców mogą studiować jedynie na zasadach odpłatności i nie przysługuje im prawo do żadnego wsparcia w postaci stypendiów czy zapomóg (art. 43 ust. 2a tejże ustawy). Z opłaty tej mogą być jednak zwolnieni indywidualną decyzją rektora uczelni.

Naturalizacja i prawa polityczne

Integracja w prawnym jej aspekcie kończy się wraz z uzyskaniem przez cudzoziemca obywatelstwa kraju przyjmującego, z czym wiąże się uzyskanie przez niego pełni praw, w tym także politycznych⁹⁷. W przypadku uchodźców ścieżka prowadząca do tego celu jest przyspieszona. Pierwszym krokiem do naturalizacji jest uzyskanie prawa do stałego pobytu. Osoby, które posiadają status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, mogą ubiegać się o ten dokument już po pięciu latach nieprzerwanego pobytu w Polsce. Do tego okresu wlicza się także czas, który spędzili w naszym kraju w procedurze o nadanie statusu uchodźcy. Osoby ze zgodą na pobyt tolerowany muszą mieszkać w Polsce nieprzerwanie przynajmniej dziesięć lat (art. 195 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz ust. 3 u.c.). Cudzoziemcy, którzy otrzymali azyl, o czym wspomiano wyżej, wraz z otrzymaniem tej decyzji otrzymują prawo do ubiegania się o prawo do pobytu stałego.

Od uzyskania zezwolenia na pobyt stały muszą minąć kolejne dwa lata w przypadku uchodźcy lub trzy lata w przypadku pozostałych kategorii cudzoziemców, by mogli oni zostać uznani za obywateli polskich (art. 30 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁹⁸, dalej u.o.p.). Ustawa o obywatelstwie polskim przewiduje bowiem dwa sposoby otrzymania polskiego obywatelstwa: uznanie przez wojewodę w przypadku spełnienia przez cudzoziemca ściśle określonych w ustawie warunków oraz nadanie przez prezydenta. Prezydent nadając obywatelstwo nie musi kierować się żadnymi przesłankami, jest to decyzja czysto uznaniowa (art. 18 u.o.p.). Do uznania za obywatela cudzoziemiec musi wykazać się wspomnianym wyżej okresem zamieszkania w Polsce, a dodatkowo udowodnić swoją znajomość języka polskiego na odpowiednim poziomie poświadczoną odpowiednim dyplomem lub świadectwem ukończenia polskiej szkoły (art. 30 ust. 2 u.o.p.). Po spełnieniu tych przesłanek cudzoziemiec składa wniosek do wojewody, który uznaje go za obywatela polskiego.

Jeśli chodzi o dostęp do praw politycznych, to cudzoziemcy nielegitymujący się polskim obywatelstwem mają do nich dostęp w ograniczonym zakresie. Jeśli mieszkają na terytorium RP, mogą na takich samych zasadach jak obywatele polscy zakładać stowarzyszenia oraz wstępować do nich (art. 4 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach⁹⁹). W komentarzach do tych przepisów niektórzy eksperci wskazują, że prawo to przysługuje jedynie osobom legitymującym się którąś z kart pobytu¹⁰⁰ (co dotyczy wszystkich osób posiadających ochronę międzynarodową). To ograniczenie wydaje się zbyt daleko idące i wychodzące poza treść jasnego przepisu ustawy. Zgodnie z nim prawo zakładania stowarzyszeń powinno przysługiwać każdej osobie faktycznie mieszkającej w Polsce, zatem powinno obejmować także osoby przebywające dłużej, niezależnie od ich tytułu pobytowego, choćby to była wiza.

⁹⁷ Por. teorię trzech (a następnie rozwiniętą do czterech) bramek (*three gates*) dotyczącą integracji prawno-politycznej, stworzoną przez Tomasa Hammarę – T. Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Gower 1990; D. Pszczołkowska, Czas na kulturę. „Bramki” Tomasa Hammara, czyli droga ku lepszej polityce imigrantów w Europie, *Polityka Społeczna* 3, 2017, s. 18-23.

⁹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 161 z późn. zm.

⁹⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 210 z późn. zm.

¹⁰⁰ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2007, komentarz do art. 4.

Cudzoziemcy nie mogą natomiast zrzeszać się w partiach politycznych. To uprawnienie przysługuje wyłącznie obywatelom polskim (art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych¹⁰¹). Polskie prawo nie przewiduje także możliwości udziału cudzoziemców w wyborach zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym – nie przyznając im ani czynnego, ani biernego prawa wyborczego (wyjątkiem są tu obywatele innych państw UE, którzy mogą głosować w wyborach lokalnych, ale wyłącznie na poziomie gminy, oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego). Przepisy nie przewidują także możliwości głosowania przez cudzoziemców w referendum¹⁰².

1.6 Podsumowanie

Wprowadzenie do przepisów różnych form ochrony międzynarodowej oraz krajowej ma na celu zapobieżenie sytuacji nieuzasadnionego odesłania cudzoziemca do kraju, w którym byłby on narażony na utratę życia lub zdrowia, mógłby być poddany torturom albo mogłyby zostać naruszone jego podstawowe prawa człowieka. Tę tzw. zasadę *non refoulement* wprowadziło do prawa międzynarodowego szereg aktów prawnych. Wraz z rozwojem praw człowieka zasadę tę zaczęto stosować w coraz szerszym zakresie i do coraz większej liczby sytuacji, wykraczających poza zagrożenie utratą życia, zdrowia czy narażenie na tortury¹⁰³. Zasada ta obowiązuje nie tylko na gruncie Konwencji Genewskiej, co jest oczywiste i wprost wynika z art. 33. Została zaadoptowana także przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, choć EKPCz w swoich przepisach wprost nie gwarantuje prawa do azylu. Trybunał wypracował zatem koncepcję tzw. ochrony „rykoszetowej”, czyli ochronę przed ryzykiem naruszenia podstawowych praw zawartych w EKPCz (przede wszystkim odnosi się to do zagrożenia torturami oraz niehumanitarnym traktowaniem) w wyniku wydalenia cudzoziemca do kraju pochodzenia¹⁰⁴.

Zatem skoro są pewne kategorie osób, których nie można wydalić, należy zapewnić im jakąś formę legalnego pobytu. Do tego służą zróżnicowane formy ochrony, które w zależności od przyczyn niemożności wydalenia dają cudzoziemcom różnego rodzaju uprawnienia, z których mogą oni korzystać na terenie Polski. Najszerszy ich zakres przewidziany jest dla statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej, których beneficjenci mają prawa w zasadzie zrównane z obywatelami polskimi w zakresie dostępu do pomocy społecznej, ochrony zdrowia, rynku pracy czy edukacji (czyli w zasadzie do wszystkiego z wyjątkiem praw politycznych). Pozostałe formy przewidują poza prawem do legalnego pobytu, także prawo do pracy bez zezwolenia w Polsce i w ograniczonym zakresie prawo do pomocy społecznej.

Wszystkie formy ochrony międzynarodowej są przyznawane czasowo – do chwili zmiany sytuacji w kraju pochodzenia, która pozwoli cudzoziemcom tam wrócić. Jednak po pewnym okresie (pięciu lub dziesięciu lat w zależności od rodzaju ochrony) cudzoziemcom przysługuje w Polsce prawo do ubiegania się o zezwolenie na pobyt stały (art. 195 ust. 1 u.c.). Perspektywa zamieszkania na stałe (lub

¹⁰¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 876 z późn. zm.

¹⁰² Por. D. Pudzianowska, Prawa wyborcze i inne prawa polityczne cudzoziemców z państw trzecich w Polsce, w: S. Łodziński, D. Pudzianowska, M. Szaranowicz-Kusz (red.), *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2014, s. 97-115. Więcej o roli praw politycznych w integracji cudzoziemców patrz: M. Lesińska, *Inkluzja polityczna imigrantów we współczesnej Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.

¹⁰³ J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy...*, op. cit., s. 115–128.

¹⁰⁴ A. Szklanna, Najnowsze tendencje w orzecznictwie ETPC dotyczącym ochrony praw cudzoziemców w kontekście wydań z terytorium państw stron EKPC, w: D. Pudzianowska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 117-134.

przez długi czas) w naszym kraju jest bowiem jednym z ważnych elementów warunkujących skuteczne działania integracyjne.

Agata Górny

2 SKALA NAPŁYWU W LATACH 1992-2016 I WIELKOŚĆ ZBIOROWOŚCI CUDZOZIEMCÓW STARAJĄCYCH SIĘ O OCHRONĘ W POLSCE I NIĄ OBJĘTYCH

2.1 Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie najważniejszych trendów w zakresie skali napływu do Polski i głównych krajów pochodzenia osób starających się o ochronę w Polsce i nią objętych w latach 1992–2016. Podejmuje on także próbę oszacowania liczebności, struktury i udziału osób objętych ochroną międzynarodową lub krajową w zbiorowości cudzoziemców mieszkających w Polsce.

Cudzoziemcy objęci w Polsce ochroną to grupa zróżnicowana nie tylko pod względem kraju pochodzenia, lecz także przyznanych im form ochrony. Co więcej, na przestrzeni ponad 25 lat, kiedy to w Polsce zapewnia się cudzoziemcom ochronę międzynarodową, obserwowaliśmy bardzo dynamiczne zmiany w polskim prawie azylowym, zwłaszcza po 2000 roku (por. rozdział 1). Obecnie status uchodźcy to tylko jedna z kilku form ochrony, jakie cudzoziemcy mogą w Polsce uzyskać. Zaliczają się do nich także: zgoda na pobyt tolerowany (wprowadzona w 2003 r.), ochrona uzupełniająca (2008 r.), zgoda na pobyt ze względów humanitarnych (2014 r.), a także azyl (1952 r.). W związku z wielością form ochrony i zmieniającymi się przesłankami prawnymi ich nadawania w analizowanym okresie syntetyczny opis głównych procesów odnoszących się do zjawiska uchodźstwa stanowi duże wyzwanie. Jego podjęcie wymaga poczynienia kilku istotnych zastrzeżeń odnośnie do przyjętego w tym rozdziale podejścia analitycznego.

Przedstawione w tym rozdziale zestawienia bazują przede wszystkim na rocznych statystykach publikowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców i pochodzących z rejestrów dotyczących postępowań wobec cudzoziemców w Polsce. W związku z tym, że dane te pochodzą z rejestrów uzupełnianych na bieżąco, pojawiają się w nich pewne nieścisłości dotyczące liczb wydanych decyzji w zależności od daty publikacji danego sprawozdania. Nie są one duże. Przedstawiane w tym rozdziale dane należy traktować jako pewne przybliżenia z dokładnością do kilku przypadków. Istotnym utrudnieniem w analizie trendów dotyczących ochrony międzynarodowej i krajowej jest też złożony charakter procedury ubiegania się o ochronę. Cudzoziemcy mogą wnioskować o ochronę międzynarodową w Polsce wielokrotnie. Co więcej, procedura przyznawania ochrony często nie kończy się na decyzji pozytywnej lub negatywnej wydawanej w I instancji. Cudzoziemiec, któremu Urząd do Spraw Cudzoziemców odmówił statusu uchodźcy, może złożyć odwołanie od tej decyzji do Rady do Spraw Uchodźców, a następnie skargę do WSA (por. rozdział 1). Urząd do Spraw Cudzoziemców (I instancja) i Rada do Spraw Uchodźców (II instancja) nadają status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Część cudzoziemców, którzy nie uzyskali decyzji pozytywnej w sprawie przyznania ochrony

międzynarodowej, nie tracą możliwości legalizacji pobytu w Polsce, jeżeli procedura ich wydalenia nie może być wykonana ze względów humanitarnych lub proceduralnych. Podczas postępowania o zobowiązanie do powrotu komendant oddziału lub placówki Straży Granicznej może im przyznać zgodę na pobyt tolerowany lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych (por. rozdział 1). Warto przy tym podkreślić, że obie te formy ochrony krajowej mogą również zostać przyznane na wniosek cudzoziemca. Ich przyznanie odbywa się wtedy poza procedurą przyznawania ochrony międzynarodowej.

Te zawiłości proceduralne istotnie utrudniają określenie wielkości grupy cudzoziemców uzyskujących w Polsce ochronę międzynarodową i krajową. Wprawdzie liczba decyzji pozytywnych (niezależnie od rodzaju przyznanego ostatecznie statusu) wydanych przez Radę stanowiła niewiele ponad 4% wszystkich decyzji pozytywnych dotyczących ochrony w latach 1992–2016, ale, dla przykładu, w roku 1999 i 2000 było to ponad 20%. Również w roku 2016 udział pozytywnych decyzji wydanych przez Radę do Spraw Uchodźców był znaczny – prawie 15%.

W niniejszym opracowaniu koncentrujemy się na wnioskach cudzoziemców o ochronę międzynarodową i w ich zestawieniach zbiorczych rozróżniamy między pierwszymi i kolejnymi wnioskami. Dostępne dane nie umożliwiają jednak poczynienia takiego rozróżnienia w zestawieniach dotyczących krajów pochodzenia cudzoziemców starających się o ochronę. Prezentując zestawienia dotyczące decyzji pozytywnych w sprawie ochrony międzynarodowej i krajowej uwzględniamy wszystkie etapy procedury jej przyznawania w Polsce opisane powyżej. W tym miejscu trzeba jednak poczynić istotne zastrzeżenie. Dostępne dane nie pozwalają na określenie skali sytuacji, w których cudzoziemcy po uzyskaniu ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt tolerowany w pierwszej instancji, po odwołaniu się do Rady do Spraw Uchodźców otrzymali w Polsce status uchodźcy. W związku z tym szacunki dotyczące liczby osób, które uzyskały w Polsce ochronę uzupełniającą i zgodę na pobyt tolerowany, mogą być nieco zawyżone, gdyż część z tych osób mogła ostatecznie zostać beneficjentami statusu uchodźcy. Błąd podwójnego liczenia może dotyczyć co najwyżej 261 osób, które uzyskały w Polsce status uchodźcy na mocy decyzji Rady do Spraw Uchodźców w okresie 2003–2016. Nie jest to zatem duża grupa.

Rozdział ten rozpoczyna się od przedstawienia liczby osób objętych wnioskami o ochronę międzynarodową w kolejnych latach oraz liczby decyzji pozytywnych w sprawie udzielenia statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt tolerowany, zgody na pobyt ze względów humanitarnych, a także azylu. Kolejny podrozdział dotyczy najważniejszych krajów pochodzenia cudzoziemców wnioskujących o ochronę w Polsce oraz tych, którzy zostali objęci ochroną międzynarodową lub krajową. Ostatni podrozdział to próba określenia udziału osób, które uzyskały w Polsce ochronę w ogólnej zbiorowości cudzoziemców w Polsce. Ta część analiz bazuje na danych dotyczących cudzoziemców posiadających w Polsce karty pobytu.

2.2 Wnioski i decyzje dotyczące przyznania ochrony międzynarodowej i krajowej: najważniejsze trendy

Po roku 1991, kiedy Polska przystąpiła do Konwencji Genewskiej, do końca 2016 roku z wnioskiem o status uchodźcy wystąpiło prawie 140 tys. cudzoziemców. Spośród nich około 20 tys. osób wystąpiło z kolejnymi wnioskami o ochronę międzynarodową w tym okresie. Taką praktykę wśród cudzoziemców

obserwuje się od 2003 roku¹⁰⁵. Cudzoziemcy składali kolejne wnioski z różnych przyczyn. Jedni liczyli na dłuższe pozostanie w Polsce i na pomoc udzielaną w trakcie procedury o nadanie statusu uchodźcy¹⁰⁶. Inni robili to w czasie oczekiwania na rozpatrzenie przez WSA ich skargi na negatywną decyzję dotyczącą poprzedniego wniosku. Ponowne wystąpienie o status uchodźcy umożliwiało im wtedy pozostanie w Polsce¹⁰⁷ i korzystanie z pomocy socjalnej Urzędu do Spraw Cudzoziemców – w przeciwnym razie nie mieliby za co się utrzymać podczas trwania postępowania sądowego¹⁰⁸.

W roku 1992 złożone w Polsce wnioski o status uchodźcy obejmowały jedynie 568 osób. W roku 2016 było to już 12 319 osób, z czego 9838 składało wnioski po raz pierwszy (Rysunek 1). Rekordowa liczba 15 253 wniosków (14 034 pierwszych wniosków) została osiągnięta w 2013 roku przede wszystkim w związku z gwałtownym wzrostem liczby wniosków obywateli Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej.

Chociaż liczby osób objętych wnioskami bardzo istotnie wahały się w obserwowanym okresie w reakcji na pojawiające się i zanikające konflikty międzynarodowe, zwłaszcza w krajach byłego ZSRR, można mówić o trendzie wzrostowym, jeżeli chodzi zarówno o ich ogólną liczbę, jak i liczbę wniosków składanych po raz pierwszy (Rysunek 1). Trend ten uległ spowolnieniu po 2013 roku. Warto przy tym zaznaczyć, że w roku 2017 do dnia 1 września liczba osób, które złożyły wnioski o ochronę międzynarodową była znacząco niższa niż w poprzednich latach wynosząc 3825 wniosków. Trudno ocenić jakie znaczenie dla zmniejszenia liczby wniosków o status uchodźcy w ostatnich trzech latach miała nasilająca się od połowy roku 2015, zwłaszcza na granicy w Terespolu, praktyka Straży Granicznej polegająca na tym, że strażnicy „słyszają” tylko część wniosków cudzoziemców o status uchodźcy. W roku 2015 na granicy w Terespolu złożono 8250 wniosków o statusu uchodźcy. Jednocześnie w tym samym roku wydano tam prawie 25 tysięcy decyzji (jedna osoba mogła dostać taką decyzję kilkakrotnie) o odmowie wjazdu na terytorium Polski, większość z powodu braku odpowiednich dokumentów uprawniających do wjazdu do Polski. Ocena zasięgu i charakteru tego zjawiska jest trudna gdyż relacje cudzoziemców i strażników granicznych z takich sytuacji są niespójne: zdaniem strażników cudzoziemcy ci nie wnioskowali o status uchodźcy, cudzoziemcy twierdzą natomiast, że prosili o ochronę międzynarodową w Polsce¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2016 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1936) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy. Warszawa 2017.

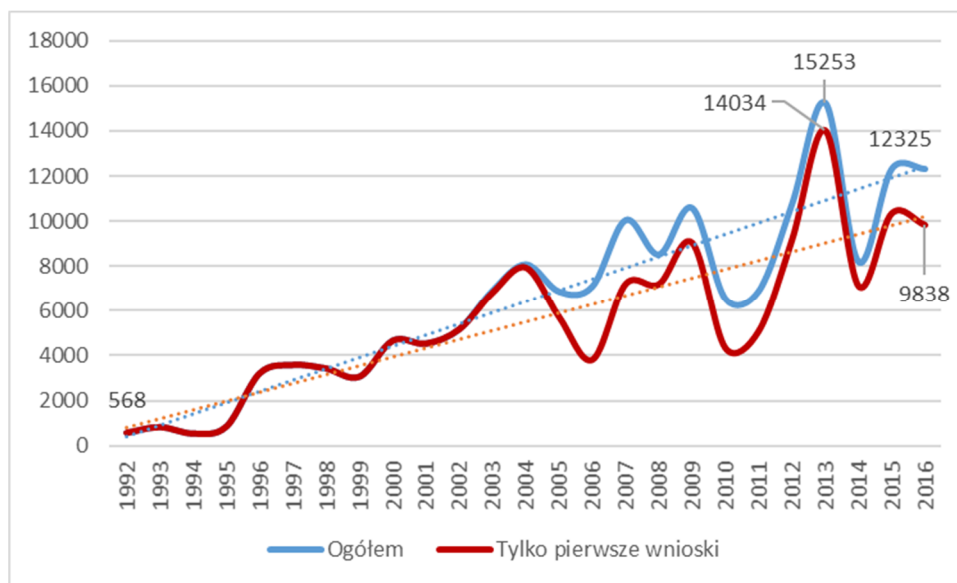
¹⁰⁶ N. Rafalik, Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość (praktyka) (stan prawny na dzień 31.12.2011 r.), *CMR Working Papers* 55/113. Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2012.

¹⁰⁷ Dopiero od wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach z 2013 roku wobec cudzoziemca, który złożył ponowny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej może być wszczęte postępowanie o zobowiązanie do powrotu (art. 303 ust. 4) w następstwie którego może być on wydalony z Polski.

¹⁰⁸ Informacja uzyskana w drodze konsultacji z działaczami Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

¹⁰⁹ A. Chrzanowska, P. Mickiewicz, K. Słubik, J. Subko, A. Trylińska, Na Granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie. *Analizy, Reporty, Ekspertyzy* 2. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2016.

Rysunek 1. Osoby objęte wnioskami o ochronę międzynarodową w Polsce z uwzględnieniem wniosków składanych po raz pierwszy, 1992–2016



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

Liczba osób, które po 1991 roku uzyskały w Polsce ochronę międzynarodową lub krajową, jest dużo niższa niż liczba osób składających wnioski. To niecałe 23 tys. osób, z których tylko niewiele ponad jedna piąta otrzymała status uchodźcy (4875 osób). Warto podkreślić, że od roku 2003, od kiedy stopniowo wprowadzane były w Polsce dodatkowe formy ochrony dostępne dla szerszej grupy wnioskujących w związku z mniej restrykcyjnymi kryteriami przyznawania (ochrona uzupełniająca, zgoda na pobyt tolerowany, zgoda na pobyt ze względów humanitarnych), status uchodźcy otrzymywała średnio tylko jedna szósta osób objętych w Polsce ochroną w kolejnych latach. Oznacza to, że status uchodźcy uzyskało w Polsce niecałe 4% wnioskujących (1 na 28 wnioskujących).

Jeżeli chodzi o pozostałe formy ochrony, to na podkreślenie zasługuje fakt, że w latach 2003–2007 przesłanki przyznawania zgody na pobyt tolerowany stanowiącej jedyną dodatkową, oprócz statusu uchodźcy, formę ochrony w tym czasie, obejmowały stosunkowo szeroki wachlarz powodów (por. rozdział 1). Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że począwszy od 2008 roku wprowadzane były kolejne formy ochrony, które „przejmowały” część przesłanek przyznawania zgody na pobyt tolerowany obowiązujących przed rokiem 2008. W pierwszej kolejności była to ochrona uzupełniająca wprowadzona w roku 2008, a następnie zgoda na pobyt ze względów humanitarnych wprowadzona w roku 2014. W efekcie od roku 2014 zgodę na pobyt tolerowany przyznaje się tylko w szczególnych przypadkach występowania proceduralnych ograniczeń wydalenia cudzoziemca (np. wyrok sądu) (por. rozdział 1). W związku z charakterem powyższych zmian, poszukując pewnych długoterminowych tendencji, można w przybliżeniu przyjąć, że trzy obecnie nadawane formy ochrony – ochrona uzupełniająca, zgoda na pobyt tolerowany i zgoda na pobyt ze względów humanitarnych – stanowią odpowiednik zgody na pobyt tolerowany sprzed 2008 roku.

W okresie 2003–2016 jedną z trzech powyższych form ochrony otrzymało prawie 18 tys. cudzoziemców. Do końca roku 2016 zgodę na pobyt tolerowany uzyskało w Polsce 12 826 cudzoziemców, ochronę uzupełniającą – 4810 obcokrajowców, a zgodę na pobyt ze względów humanitarnych – 339 osób. Choć w badanym okresie najwięcej cudzoziemców uzyskało zgodę na pobyt tolerowany, na podkreślenie zasługuje fakt, że od roku 2008 kiedy zgoda na pobyt tolerowany przestała

być jedyną w praktyce alternatywą dla statusu uchodźcy, znaczenie tej formy ochrony zaczęło stopniowo maleć. W okresie 2008–2013, osoby, które uzyskały zgodę na pobyt tolerowany stanowiły 46,3% grupy osób, które uzyskały inną niż status uchodźcy formę ochrony w Polsce. Reszta tej grupy była beneficjentami ochrony uzupełniającej. W kolejnych latach znaczenie zgody na pobyt tolerowany dalej malało – w roku 2016 otrzymało ją zaledwie 16,6% osób, które uzyskały w Polsce inną formę ochrony niż status uchodźcy. Udziały cudzoziemców, którzy otrzymali ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, były zbliżone i wyniosły w 2016 roku około 40%. Warto przypomnieć, że cudzoziemcy objęci ochroną krajową (zgoda na pobyt tolerowany i zgoda na pobyt ze względów humanitarnych) nie są objęci prawem do indywidualnych programów integracyjnych (por. rozdział 1). W okresie 2003–2007 dotyczyło to ponad 80%, a w okresie 2008–2016 około połowy wszystkich cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce ochronę międzynarodową lub krajową (łącznie ze statusem uchodźcy).

Ponad połowę pozytywnych decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy w Polsce wydano w pierwszej dekadzie XXI wieku, co było związane głównie z napływem obywateli Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej w związku z napiętą sytuacją polityczną i konfliktami zbrojnymi w regionie kaukaskim. W okresie wcześniejszym i późniejszym (czyli przed 2001 rokiem i po 2010 roku) skala nadawania statusu uchodźcy była w Polsce mniejsza. Przy czym o ile w latach 1990. stosunkowo mała liczba przyznawanych statusów uchodźcy była związana z niewielką liczbą wniosków, o tyle po roku 2010 możemy mówić o pewnym zmniejszeniu szans na uzyskanie w Polsce statusu uchodźcy. W okresie 2011–2016 uzyskiwało go zaledwie 2% wnioskujących w porównaniu do ponad 5% w latach 1990.

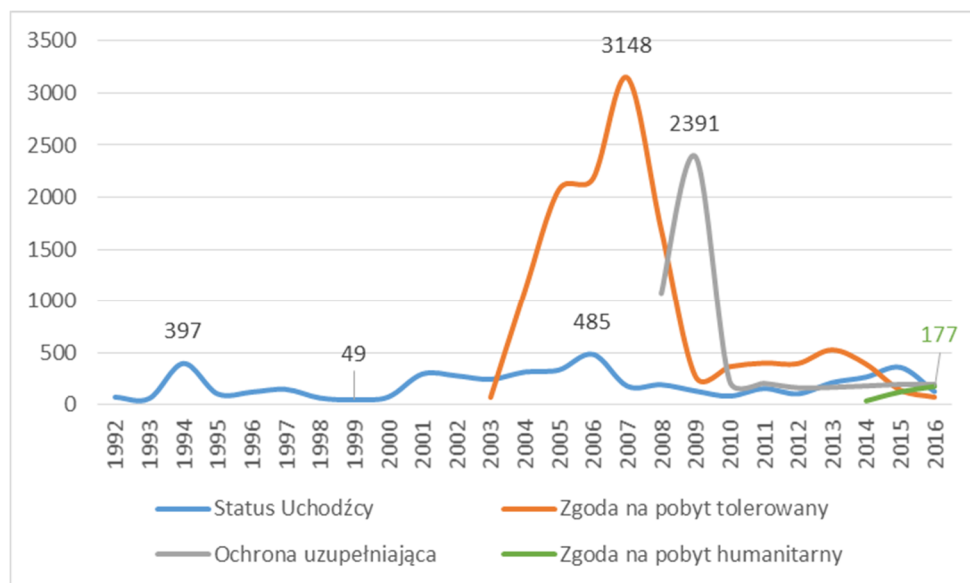
Warto jednak podkreślić, że te różnice były małe w liczbach bezwzględnych. Średnio, od 1992 roku, było to 195 pozytywnych decyzji rocznie, przy najniższej wartości 49 decyzji w roku 1999 i najwyższej wartości wynoszącej 485 decyzji w 2006 roku (Rysunek 2). Natomiast w przypadku innych form ochrony można mówić o znacznym zróżnicowaniu w czasie wynikającym z czynników koniunkturalnych oraz zmian w prawie dotyczących ochrony międzynarodowej i krajowej w Polsce. Dla przykładu, prawie trzy czwarte przypadków przyznania ochrony uzupełniającej miało miejsce w dwóch tylko latach – 2009 i 2010.

Do kategorii osób, które uzyskały w Polsce ochronę międzynarodową lub krajową, należy doliczyć także osoby, które otrzymały w Polsce azyl¹¹⁰. Było ich niewiele, w okresie 1992–2016, w porównaniu do liczby osób, które otrzymały inne formy ochrony: łącznie 110 osób. Warto podkreślić, że choć azyl jest obecny w prawie polskim od lat 1950., to w latach 1990. i w XXI wieku nie był praktycznie przyznawany cudzoziemcom, z wyjątkiem dwóch ostatnich lat: 2015 i 2016. W tych latach uzyskiwali go wyłącznie obywatele Ukrainy – członkowie rodzin osób posiadających Kartę Polaka w związku z polskim pochodzeniem¹¹¹. Azyl jako forma ochrony został zatem zastosowany w celu udzielenia pomocy osobom z Ukrainy, które mają związki z Polską za sprawą członków swojej rodziny, lecz nie kwalifikowały się do uzyskania statusu uchodźcy pomimo konfliktu zbrojnego we wschodniej Ukrainie.

¹¹⁰ Wnioski o azyl składa się oddzielnie od wniosków o ochronę międzynarodową. Łączna liczba tych wniosków złożonych po 2000 roku (wcześniej nie było takich wniosków w ogóle) wyniosła tylko 236.

¹¹¹ Informacja pozyskana na drodze konsultacji z przedstawicielami Urzędu do Spraw Cudzoziemców i Rady do Spraw Uchodźców. Zostało to także opisane w artykule: PAP, Uchodźcy z Mariupola czekają na azyl, 28.03.2016 <http://gosc.pl/doc/3056901.Uchodzczy-z-Mariupola-czekaja-na-azyl> [dostęp 27.12.2017].

Rysunek 2. Osoby, które uzyskały w Polsce status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, zgodę na pobyt tolerowany i zgodę na pobyt ze względów humanitarnych w latach 1992–2016



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

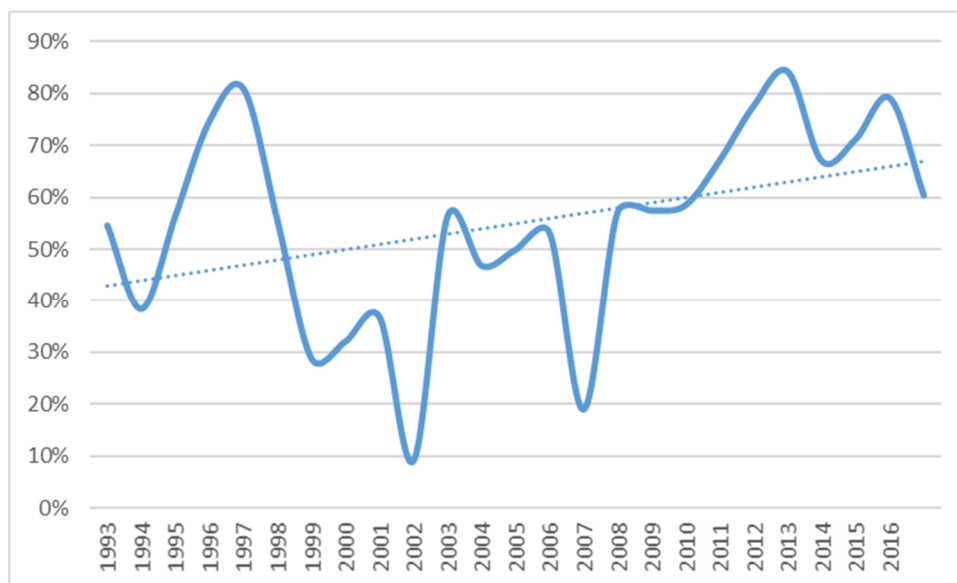
Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że wiele z prowadzonych w Polsce postępowań o udzielenie ochrony międzynarodowej kończy się umorzeniami tych postępowań. Specyfiką postępowań przyznawania ochrony międzynarodowej w Polsce jest duża skala umorzeń prowadzonych postępowań. W latach 1992–2016 w postępowaniu w pierwszej instancji stanowiły one średnio 60% wszystkich decyzji¹¹², choć udział ten wahał się dość znacznie w analizowanym okresie (Rysunek 3). W ostatnich sześciu latach był on szczególnie wysoki: ponad dwie trzecie decyzji wydanych w pierwszej instancji. Umorzenie sprawy następuje, gdy cudzoziemiec oświadczy, że wycofuje wniosek lub występuje domniemanie, że wniosek został wycofany. Do powodów takiego domniemania zaliczają się następujące sytuacje¹¹³:

- niestawienie się cudzoziemca w ośrodku recepcyjnym w terminie dwóch dni od dnia przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeśli cudzoziemiec nie wskazał we wniosku adresu, pod którym będzie przebywał,
- niestawienie się cudzoziemca w ośrodku recepcyjnym w terminie dwóch dni od dnia zwolnienia ze strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców lub aresztu dla cudzoziemców,
- opuszczenie ośrodka przez cudzoziemca na okres dłuższy niż siedem dni bez usprawiedliwionej przyczyny,
- opuszczenie terytorium Polski,
- niestawienie się na przesłuchanie w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców bez przedstawienia stosownego usprawiedliwienia w terminie siedmiu dni od wyznaczonej daty przesłuchania.

¹¹² Na przestrzeni analizowanych lat ponad 85% pozytywnych decyzji odnośnie do przyznania ochrony międzynarodowej i krajowej w Polsce zostało wydanych w pierwszej instancji. Dlatego choć analiza decyzji wydanych w pierwszej instancji nie przedstawia pełnej skali umorzeń postępowań, to pozwala na określenie ogólnych trendów w tym zakresie.

¹¹³ Na podstawie art. 40 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 czerwca 2003 r., Dziennik Ustaw 2016, poz. 1836 i 2003.

Rysunek 3. Udział umorzeń wśród decyzji w sprawie ochrony międzynarodowej wydanych w pierwszej instancji przez Urząd do Spraw Cudzoziemców w latach 1992–2016



UWAGI. Decyzje obejmują: decyzje pozytywne, decyzje negatywne i decyzje umarzające sprawy.

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

Na wysoki udział zjawiska umorzeń spraw w postępowaniu o ochronę międzynarodową wskazywali już różni autorzy¹¹⁴, w których opinii procedura uchodźcza w Polsce często jest wykorzystywana jako strategia wjazdu na terytorium Unii Europejskiej w celu kontynuowania podróży do krajów zachodnioeuropejskich. Według szacunków Straży Granicznej z okresu 2012/2013 roku zaledwie 1 z 6 wnioskujących oczekiwał na decyzję w sprawie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski¹¹⁵. Bez wątplenia kwestia ta jest jednak bardziej złożona. Ograniczony zakres działań pre-integracyjnych w Polsce, perspektywa ograniczonych i stosunkowo niskich (jeżeli porównać je z Europą Zachodnią) świadczeń socjalnych i ograniczone możliwości znalezienia w Polsce dobrze płatnej pracy po uzyskaniu statusu uchodźcy w Polsce to zapewne dodatkowe czynniki „wypychające” z Polski osoby oczekujące na decyzje w sprawie ochrony międzynarodowej (por. rozdział 3).

Podsumowując, skala wniosków o ochronę międzynarodową w Polsce, podobnie jak w innych państwach przyjmujących uchodźców, zależy przede wszystkim od wydarzeń politycznych zwłaszcza w krajach sąsiednich lub położonych blisko Polski. Wraz ze wzrostem liczby form ochrony międzynarodowej i krajowej oraz związanej z tym większym jej zakresem (por. rozdział 1), liczba osób uzyskujących ochronę międzynarodową i krajową w Polsce zauważalnie wzrosła, zwłaszcza w wybranych latach. W latach dziewięćdziesiątych. ochronę międzynarodową w Polsce rzadko uzyskiwało więcej niż 100 osób rocznie. Po roku 2003 liczby te sięgały (i w niektórych latach istotnie przekraczały) 1000 osób. Jednocześnie cechą charakterystyczną decyzji wydawanych w procedurach przyznawania ochrony międzynarodowej w Polsce jest duży udział umorzeń, co wskazuje na to, że Polska nie jest preferowanym przez cudzoziemców krajem docelowym, a często jedynie przystankiem w ich dalszej drodze na Zachód.

¹¹⁴ Dla przykładu: N. Rafalik, *Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce...*, *op. cit.*

¹¹⁵ Za: J. Sosnowska (red.), *System organizacji ośrodków przyjmowania cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce*. Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce. Warszawa 2013.

2.3 Kraje pochodzenia osób starających się o ochronę i ją uzyskujących

Wnioski o status uchodźcy

Na przestrzeni analizowanego ćwierćwiecza do pięciu najczęstszych krajów pochodzenia wnioskodawców o status uchodźcy w Polsce¹¹⁶ zaliczały się cztery państwa powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego – Armenia, Gruzja, Federacja Rosyjska i Ukraina – oraz Afganistan (Rysunek 4). Obywatele tych krajów stanowili około 84% wszystkich osób objętych wnioskami złożonymi w tym długim okresie (Rysunek 4). Udział obywateli tych krajów wśród wnioskodawców zmieniał się na w analizowanych latach, jednak na pierwszy plan zdecydowanie wysuwają się obywatele Federacji Rosyjskiej, głównie narodowości czeczeńskiej¹¹⁷. Ponad 100 tys. z nich złożyło dotąd w Polsce wnioski o ochronę międzynarodową, co stanowi blisko dwie trzecie ogólnej liczby osób objętych wnioskami w latach 1992–2016. W latach 2005–2008 ich udział przekraczał 90% ogółu cudzoziemców starających się o status uchodźcy. Rekordowa liczba 12 849 wniosków została złożona przez obywateli Federacji Rosyjskiej w roku 2013 i wynikała z szeregu czynników „wypychających” i „przyciągających”, w tym ekonomicznych, nawzajem się uzupełniających. Jednym z nich, jak wskazują eksperci¹¹⁸, było zaostrzenie działań politycznych rządu rosyjskiego wobec osób narodowości czeczeńskiej w związku z planowanymi Zimowymi Igrzyskami Olimpijskimi w Soczi w 2014 roku. Bez wątpienia znaczenie miały również pojawiające się w mediach rosyjskich w tym czasie informacje o zachętach do przyjazdu ze strony rządu niemieckiego skierowane do Czeczenów sugerujące, że mogą oni liczyć w Niemczech na wsparcie ekonomiczne i socjalne¹¹⁹.

Udziały obywateli pozostałych czterech krajów w ogólnej liczbie wnioskodawców w latach 1992–2016 były zauważalnie niższe i jedynie w przypadku obywateli Gruzji przekroczyły 5% (było to 8,3%). Na podkreślenie zasługuje stosunkowo duża zmienność w liczbie składanych wniosków przez obywateli każdego z tych krajów w poszczególnych latach. Dla przykładu, ponad 90% wniosków obywateli Gruzji zostało złożonych w latach 2009–2014, czyli po wojnie w Osetii Południowej w 2008 roku. Czynniki stymulujące wzrost znaczenia wniosków z Gruzji są nieoczywiste. Jednym z nich jest zapewne manifestacja solidarności z Gruzinami wyrażona przez Prezydenta Polski Lecha Kaczyńskiego w czasie wiecu w Gruzji, który odbył się 12 sierpnia 2008 roku po zbombardowaniu Gori przez Rosjan, odczytana zapewne przez niektórych Gruzinów jako zachęta do przyjazdu do Polski. Obywatele Ukrainy składali natomiast wnioski głównie w ciągu ostatnich czterech lat, czyli od czasu wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, który choć nie objął całego terytorium Ukrainy, zaowocował gwałtownym zaostrzeniem się kryzysu ekonomicznego na Ukrainie¹²⁰. W okresie 2013–2016 zostało złożonych ponad 80% wszystkich wniosków dotyczących obywateli Ukrainy w postępowaniach o ochronę międzynarodową w Polsce.

¹¹⁶ W kolejnych latach udział poszczególnych krajów pochodzenia bardzo się zmieniał. Wybrane w analizie kraje to takie, z których pochodziło najwięcej cudzoziemców w całym analizowanym okresie 1992–2016.

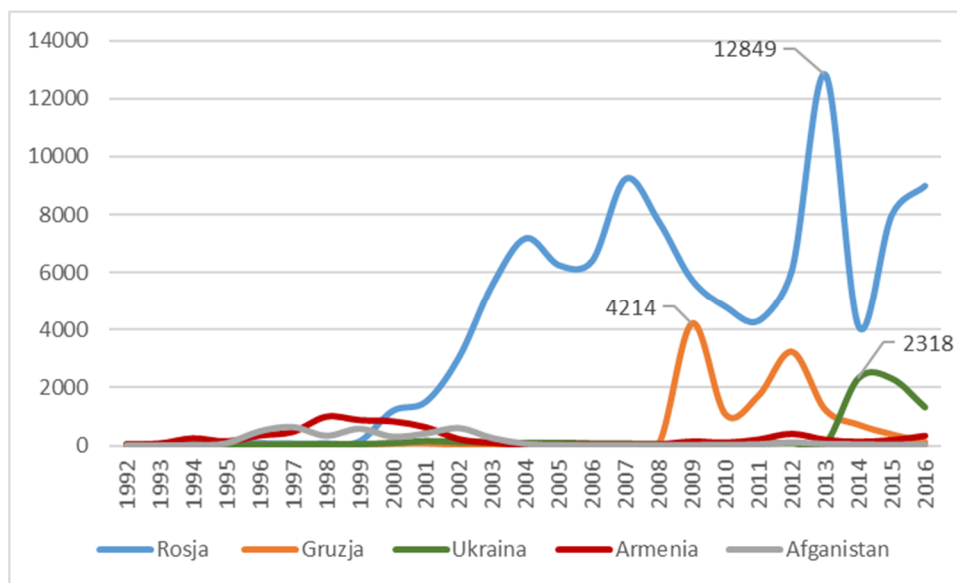
¹¹⁷ Cykliczne opracowania Urzędu do Spraw Cudzoziemców z różnych lat. Najnowsze z nich to: Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2016...*, op. cit.

¹¹⁸ Urząd do Spraw Cudzoziemców, Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia, *Przyczyny napływu obywateli FR narodowości czeczeńskiej do Polski i Niemiec*, Warszawa 2013. Dokument niepublikowany DPU-IKP-424/318/2013 udostępniony przez Radę do Spraw Uchodźców.

¹¹⁹ Szerszy przegląd powodów wzmożonego napływu Czeczenów do Polski i Europy można znaleźć w wywiadzie z roku 2013 z Rafałem Rogalą, Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców zatytułowanym „Na Kaukazie Północnym bez zmian, a w statystykach rekordy”, *Biuletyn Migracyjny* 44, 2013, s. 2–3.

¹²⁰ D. Drbohlav, M. Jaroszewicz (red.), *Ukrainian migration in times of crisis: forced and labour mobility*. Uniwersytet Karola w Pradze, Praga 2016.

Rysunek 4. Osoby objęte wnioskami o ochronę międzynarodową w Polsce według kraju obywatelstwa – pięć głównych krajów, 1992–2016



UWAGI: Zestawienie obejmuje także osoby wnioskujące po raz kolejny.

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

Nie we wszystkich latach analizowanego okresu dominacja wniosków obywateli krajów byłego ZSRR była tak wyraźna. Dla przykładu, w latach 1990. istotne znaczenie miały wnioski obywateli Sri Lanki stanowiące 14,4% wszystkich wniosków złożonych w tej dekadzie, a także Pakistanu (5,0%) i Indii (3,9%). Z kolei w roku 2000 blisko 20% osób starających się o ochronę międzynarodową pochodziło z Rumunii. Na podkreślenie zasługuje fakt, że kryzys uchodźczy związany z toczącą się wojną w Syrii, którego doświadcza w ostatnich latach Europa, nie znajduje silnego odzwierciedlenia w liczbie wniosków o status uchodźcy składanych przez obywateli Syrii w Polsce. Dotąd złożyli oni tylko 820 wniosków o status uchodźcy – prawie wszystkie po 2011 roku – z czego około 160 dotyczyło syryjskich chrześcijan sprowadzonych do Polski przez Fundację Estera latem 2015 roku. W ciągu sześciu ostatnich lat udział wniosków złożonych przez Syryjczyków w ogólnej liczbie wnioskodawców oscylował wokół zaledwie 1%.

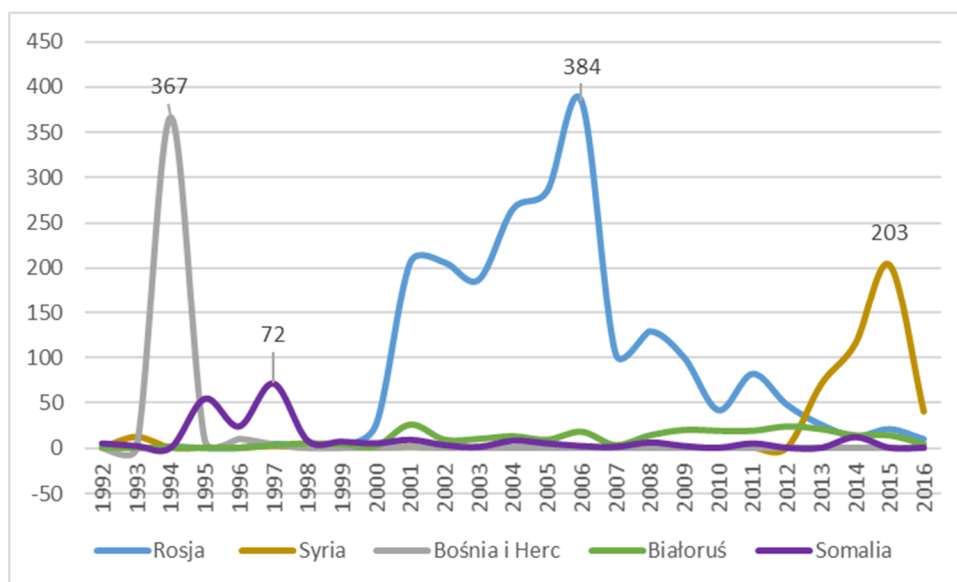
Analizując kraje pochodzenia wnioskodawców o status uchodźcy w Polsce, warto podkreślić, że w ograniczonym zakresie odzwierciedlają one skłonność obywateli poszczególnych państw do zamieszkania w Polsce po otrzymaniu ochrony międzynarodowej. Miejsce złożenia wniosku o status uchodźcy jest w dużym stopniu zdeterminowane przez geograficzne położenie danego kraju docelowego. Powinno się go złożyć w pierwszym kraju bezpiecznym na terenie Unii Europejskiej¹²¹, w którym znalazł się cudzoziemiec po opuszczeniu swojego kraju, a nie w dowolnie wybranym przez cudzoziemca kraju europejskim (por. rozdział 1). To warunkuje dominację obywateli byłego Związku Radzieckiego, a także, w wybranych latach, Europy Środkowej, wśród osób wnioskujących o status uchodźcy w Polsce. Warto zatem podkreślić, że choć stereotypowe wyobrażenie osoby starającej się o status uchodźcy dotyczy osoby pochodzącej z innego kręgu kulturowego i religijnego, a także posiadającej inny kolor skóry, to znaczna część starających się o status uchodźcy w Polsce to mieszkańcy krajów byłego bloku komunistycznego.

¹²¹ Z uwzględnieniem także Norwegii i Szwajcarii.

Status uchodźcy

Struktura według kraju obywatelstwa osób, które uzyskały status uchodźcy od początku obowiązywania Konwencji Genewskiej w Polsce, zauważalnie odbiega od charakterystyk osób wnioskujących. Wynika to z dwóch głównych przyczyn. Po pierwsze, znaczna część wnioskodawców nie pozostaje w Polsce na tyle długo, żeby uzyskać status uchodźcy, a postępowania w ich sprawie kończą się umorzeniem (jak pokazano wcześniej). Po drugie, tylko wybrane grupy wnioskujących o status uchodźcy kwalifikują się do uzyskania tego statusu. Te okoliczności nie zmieniają jednak faktu, że zdecydowanie dominującą grupą wśród osób, które uzyskały w Polsce status uchodźcy, są obywatele Federacji Rosyjskiej, głównie narodowości czeczeńskiej. Stanowią oni blisko połowę wszystkich osób, które otrzymały status uchodźcy w Polsce w okresie 1992-2016. Otrzymało go 2150 osób z tej grupy, z czego prawie 90% w pierwszej dekadzie XXI wieku (Rysunek 5). Warto przy tym podkreślić, że choć liczba cudzoziemców z Federacji Rosyjskiej, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy, jest znaczna, to uzyskiwało go średnio tylko 2% wnioskujących z tego kraju (w pierwszej dekadzie XXI wieku było to trochę więcej: 3% wnioskujących). Oznacza to, że szanse obywateli Federacji Rosyjskiej na uzyskanie w Polsce statusu uchodźcy były w zasadzie mniejsze niż średnio w całej grupie wnioskodawców.

Rysunek 5. Osoby, które uzyskały w Polsce status uchodźcy, według kraju obywatelstwa – pięć głównych krajów, 1992–2016



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

Jeżeli weźmiemy pod uwagę lata 1990., to pierwsze miejsce wśród osób uzyskujących w Polsce status uchodźcy zajmowali obywatele Bośni i Hercegowiny. Stanowili oni blisko dwie piąte całej grupy w tamtym okresie. W związku z konfliktem zbrojnym o podłożu etnicznym w byłej Jugosławii ich szanse na pozytywną decyzję w sprawie statusu uchodźcy były bardzo wysokie: w latach 1990. uzyskało go aż 51,5% wnioskujących. W tamtym okresie istotne znaczenie miała również grupa uchodźców z Somalii, trawionej konfliktami wewnętrznymi i zatargami zbrojnymi z Etiopią, skąd pochodziła prawie jedna piąta uchodźców. W latach 1990. Somalijszczy, podobnie jak ofiary wojny w byłej Jugosławii, mieli bardzo duże szanse na uzyskanie statusu uchodźcy w Polsce: otrzymało go 43,5% wnioskujących. Warto przy tym podkreślić, że grupy uchodźców z tych krajów nie były w Polsce liczne i nie przekraczały łącznie 600 osób w całej dekadzie lat 1990. W latach późniejszych obie te grupy praktycznie zniknęły ze statystyk dotyczących ochrony międzynarodowej i krajowej w Polsce, choć sytuacja w Somalii jest nadal niestabilna.

W pierwszej dekadzie XXI wieku osoby uzyskujące status uchodźcy w Polsce pochodziły prawie wyłącznie z terytorium Federacji Rosyjskiej (83,0% osób, które uzyskały status uchodźcy w tym czasie). Inne kraje, z których pochodzili wtedy uchodźcy, to Białoruś (5,4%), Somalia (1,8%), Irak (1,5%) i Afganistan (1,1%). Dopiero w drugiej dekadzie XXI wieku populacja uchodźców uległa większej dywersyfikacji. W okresie 2010–2016 obywatele Federacji Rosyjskiej stanowili już tylko poniżej jednej piątej osób, które uzyskały status uchodźcy w Polsce. Wzrosło natomiast znacznie uchodźców z Białorusi (9,2% osób, którym przyznano status uchodźcy w latach 2010–2016), Afganistanu (5,4%) i Iraku (4,7%) zarówno w ujęciu względnym, jak i bezwzględnym (w sensie liczby osób). Jednocześnie począwszy od roku 2013 obywatele Syrii stanowili co najmniej jedną trzecią osób, które otrzymywały w Polsce pozytywne decyzje w sprawie statusu uchodźcy w kolejnych latach, a w roku 2015, w związku z wyżej wspomnianą akcją Fundacji Estera, ich udział sięgnął dwóch trzecich. Otrzymywał je co drugi wnioskujący i w ciągu ostatnich czterech lat (do końca 2016 roku) status uchodźcy otrzymało w Polsce 428 osób pochodzenia syryjskiego. Zatem, obywatele Syrii to niewielka grupa wśród osób wnioskujących o status uchodźcy (około 1% – po 2010 roku), ale ich udział wśród uznanych w Polsce uchodźców jest znaczny. Należy jednak pamiętać, że jest tu mowa o tylko kilkuset osobach.

Zgoda na pobyt tolerowany, ochrona uzupełniająca i zgoda na pobyt ze względów humanitarnych

Inną niż status uchodźcy formę ochronę międzynarodowej lub krajowej, czyli zgodę na pobyt tolerowany, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, po 2003 roku otrzymało w Polsce prawie 18 tys. cudzoziemców. Wśród beneficjentów tych form ochrony zdecydowanie przeważają obywatele byłego Związku Radzieckiego. Cudzoziemcy pochodzący z Armenii, Białorusi, Gruzji, Federacji Rosyjskiej i Ukrainy stanowili około 90% wszystkich osób, które uzyskały prawo do jednej z tych form ochrony w Polsce. Przy czym udział samych obywateli Federacji Rosyjskiej w tej grupie przekracza 80%, a dla lat 2005–2009 było to aż 90%. Wśród beneficjentów wyłącznie ochrony uzupełniającej obywatele Federacji Rosyjskiej stanowią 90%.

Udziały obywateli innych byłych republik radzieckich oraz innych państw rzadko przekraczają 2% wśród osób, które w latach 2003–2016 uzyskały w Polsce jedną z tych trzech form ochrony. Zauważalny wyjątek stanowią obywatele Wietnamu, z udziałem prawie 4%, którzy stosunkowo często uzyskiwali zgodę na pobyt tolerowany w Polsce, zwłaszcza przed rokiem 2010. Począwszy od 2003 roku przyznano ją ponad 600 Wietnamczykom.

W wybranych dwuletnich okresach i w odniesieniu do poszczególnych form ochrony znaczenie obywateli Armenii, Gruzji i Ukrainy było dużo większe niż średnio dla całego analizowanego odcinka czasu. Jeżeli chodzi o zgody na pobyt tolerowany, to w latach 2009–2010 obywatele Armenii stanowili około 15% wszystkich uzyskujących tę formę ochrony, a w latach 2013–2014 analogiczny odsetek Gruzinów oscylowało wokół 12%. W okresie 2015–2016 obywatele Ukrainy stanowili od 12% do 26% osób, którym przyznano ochronę uzupełniającą, a w roku 2016 stanowili prawie dwie trzecie wśród beneficjentów zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Warto przy tym dodać, że w roku 2017 (do dnia 1 września) udział obywateli Ukrainy sięgnął prawie dwóch trzecich (131 osób) wśród osób, którym przyznano ochronę uzupełniającą w Polsce. Ponadto zgodę na pobyt tolerowany, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych (ten status najrzadziej) w okresie 2003–2016 uzyskało w Polsce ponad 160 Irakijczyków, 79 Syryjczyków oraz 71 Afgańczyków.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie dodatkowych, obok statusu uchodźcy, form ochrony międzynarodowej i krajowej w Polsce otworzyło możliwości przyznania jej na terytorium Polski obywatelom takich krajów jak Armenia, Gruzja czy Ukraina. Ich szanse na uzyskanie statusu uchodźcy w Polsce były i są nadal znikome, dużo niższe niż średnio dla wnioskujących cudzoziemców. W okresie

1992–2016 na 10 000 wnioskujących z każdego z tych krajów, status uchodźcy uzyskało jedynie 1.4 Ormian, 15.7 Gruzinów oraz 33.9 Ukraińców. W wartościach bezwzględnych dotyczyło to pojedynczych przypadków, około 20 Gruzinów i Ukraińców¹²² oraz tylko jednego Ormianina. Liczby obywateli tych trzech krajów, którzy uzyskali w Polsce zgodę na pobyt tolerowany, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, choć wciąż stosunkowo niskie, sięgają natomiast kilkuset osób: 433 obywateli Armenii, 174 obywateli Gruzji oraz 494 obywateli Ukrainy.

2.4 Osoby objęte ochroną w zbiorowości cudzoziemców w Polsce¹²³

Cudzoziemcy objęci w Polsce ochroną uzupełniającą, zgodą na pobyt tolerowany lub zgodą na pobyt ze względów humanitarnych otrzymują w Polsce karty pobytu ważne dwa lata, a w przypadku statusu uchodźcy trzy lata, choć same te statusy są przyznawane bezterminowo aż do zmiany sytuacji faktycznej, która legła u podstaw ich wydania. W analizowanym okresie miały miejsce dwie zmiany prawa polskiego, które zmieniły kwalifikację przyznanych form ochrony. Na mocy ustawy wprowadzającej zmiany w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 2008 roku część zgód na pobyt tolerowany została przekwalifikowana na nowowprowadzoną ochronę uzupełniającą¹²⁴. Podobnie na mocy ustawy o cudzoziemcach z 2013 roku¹²⁵ znaczna część zgód na pobyt tolerowany została przekwalifikowana na zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Zmiany te nie miały form nowych decyzji o przyznaniu danego statusu i nie są w związku z tym ujęte w prezentowanych wcześniej danych odnośnie do decyzji o przyznaniu różnych form ochrony międzynarodowej i krajowej w Polsce. Dla przykładu, w związku z tymi zmianami w końcu 2016 roku liczba osób posiadających karty pobytu w oparciu o zgody na pobyt ze względów humanitarnych osiągnęła dużo wyższą wartość (1837 osób) niż liczba wydanych decyzji w sprawie tego pobytu (339 osób).

Nie ulega wątpliwości, że osoby, którym przyznano karty pobytu w związku z uzyskaniem ochrony międzynarodowej lub krajowej to margines w zasobie cudzoziemców z kartami pobytu w Polsce. W okresie 2008–2016 stanowili oni średnio niecałe 4% tego zasobu. W porównaniu do lat 2009 i 2010, kiedy ich udział wynosił około 7%, w ostatnich latach obserwowaliśmy spadek znaczenia tej grupy wśród cudzoziemców z kartami pobytu do poziomu tylko 2% w roku 2016. Spadek ten zaznacza się przede wszystkim w związku z rosnącą ogólną liczbą cudzoziemców¹²⁶, zwłaszcza obywateli Ukrainy, posiadających karty pobytu w Polsce. Liczba osób posiadających karty pobytu w związku z ochroną międzynarodową lub krajową w Polsce była bowiem w ciągu ostatnich czterech lat stosunkowo stabilna i wynosiła około 5 tysięcy osób (Rysunek 6). Przedstawione liczby nie obejmują części osób, które uzyskały w Polsce karty stałego pobytu w związku z posiadaną ochroną. W okresie 2008-2016

¹²² Warto jednak podkreślić, że w roku 2017 (do dnia 1 września) status uchodźcy uzyskało w Polsce aż 54 obywateli Ukrainy. Jest to zauważalny wzrost w porównaniu do poprzednich lat.

¹²³ W rozdziale tym zawężamy analizowany okres do ostatnich dziewięciu lat z uwagi na brak dostępnych wcześniejszych danych o zasobie osób z kartami pobytu otrzymanymi w związku z ochroną międzynarodową w Polsce.

¹²⁴ Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 70, poz. 416.

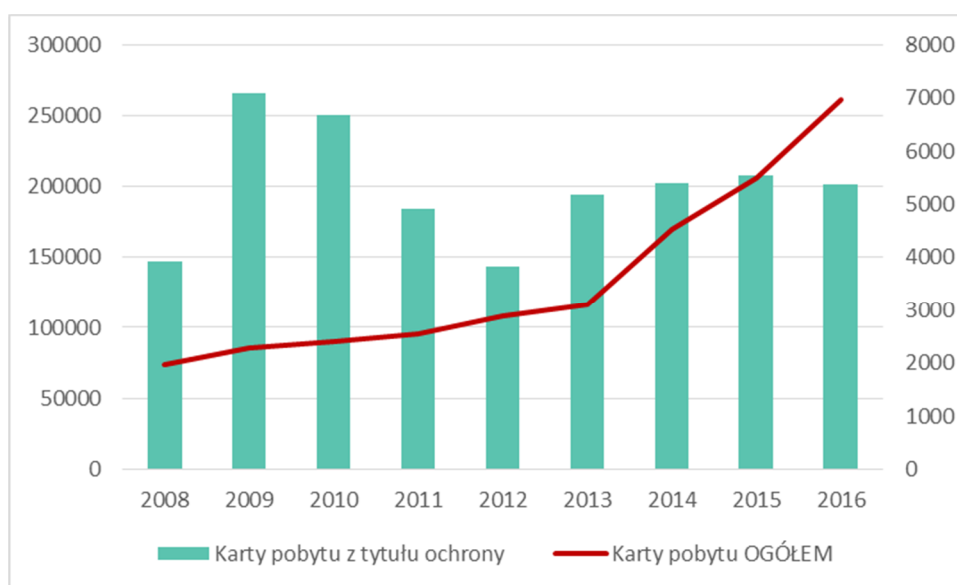
¹²⁵ Ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 roku, tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1990 z późn. zm.

¹²⁶ Warto podkreślić, że wzrost zasobu cudzoziemców pomiędzy rokiem 2013 i 2014 był też wywołany włączeniem do zasobu cudzoziemców z kartami pobytu w Polsce obywateli Unii Europejskiej, którzy wcześniej nie byli ujęci w tych statystykach.

liczba decyzji o przyznaniu pobytu stałego takim osobom nie przekroczyła jednak 900 osób¹²⁷, co stanowiło od 0,6% w latach 2008-2010 do 3,2% w roku 2013 wszystkich osób, którym przyznano w tym okresie karty stałego pobytu.

Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że choć kwestia przyjmowania do Polski uchodźców zajmuje obecnie istotne miejsce w polskim dyskursie politycznym i publicznym, to jeżeli chodzi o proces osiedlania się osób z ochroną międzynarodową w Polsce już po uzyskaniu statusu, to w ciągu ostatnich lat stracił on na znaczeniu względem procesu napływu cudzoziemców innych kategorii do Polski. Zdecydowanie większą rolę odgrywa rosnąca wciąż migracja zarobkowa, przede wszystkim Ukraińców w związku z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną pogrążonej w rosyjsko-ukraińskim konflikcie zbrojnym Ukrainy¹²⁸.

Rysunek 6. Osoby posiadające karty pobytu w Polsce z uwzględnieniem osób z kartami pobytu przyznanymi z tytułu ochrony międzynarodowej lub krajowej¹, 2008–2016



UWAGI. Lewa skala: osoby z kartami pobytu ogółem; prawa skala: osoby z kartami przyznanymi z tytułu ochrony międzynarodowej lub krajowej.

¹ Na rysunku nie zostały uwzględnione osoby, które po okresie przebywania w Polsce na podstawie kart pobytu w związku z ochroną międzynarodową lub krajową uzyskały karty stałego pobytu. W związku z tym grupa osób, która zamieszkała w Polsce w związku z uzyskaniem ochrony jest zapewne większa.

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

W końcu 2016 roku osoby ze statusem uchodźcy stanowiły około jednej czwartej cudzoziemców posiadających karty pobytu w związku z ochroną międzynarodową lub krajową w Polsce. Jeżeli chodzi o inne rodzaje ochrony międzynarodowej i krajowej, to w końcu 2016 roku były to przede wszystkim

¹²⁷ Wielkość grupy osób, które zamieszkały w Polsce w związku z ochroną i uzyskały w Polsce karty stałego pobytu trudno precyzyjnie określić. Część z tych osób figuruje bowiem w statystykach jako posiadacze kart stałego pobytu, a część jako beneficjenci jednej z form ochrony (te osoby zostały wliczone do zestawień prezentowanych na Rysunku 6). Ta niesystematyczność w prezentacji zestawień statystycznych wynika z faktu, że cudzoziemcy z tej kategorii mogą posiadać dwie karty: kartę stałego pobytu i kartę pobytu w związku z ochroną. Według informacji uzyskanych od pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców to w jakiej kategorii osoby te figurują w statystykach zależy od tego, który z tych dwóch dokumentów był wydany jako ostatni. Z uwagi na to, że karty pobytu związane z ochroną tracą ważność po 2 lub 3 latach można przypuszczać, że w kategorii osób z kartami w związku z ochroną w Polsce znajduje się pewna grupa posiadaczy kart stałego pobytu.

¹²⁸ D. Drbohlav, M. Jaroszewicz (red.), *Ukrainian migration in times of crisis...*, op. cit.

ochrona uzupełniająca i zgoda na pobyt ze względów humanitarnych. Posiadało je ponad dwie trzecie opisywanych cudzoziemców, którzy dzielili się na dwie prawie równoliczne grupy posiadaczy jednego z tych dwóch statusów. W związku z tym znaczenie zgód na pobyt tolerowany w 2016 roku było marginalne – posiadało je tylko 5,7% cudzoziemców z kartami pobytu objętych w Polsce ochroną międzynarodową lub krajową. Taki wynik jest zgodny z tym, że kolejne zmiany prawa istotnie ograniczyły zakres przesłanek przyznawania tej formy ochrony. Obecnie najczęściej otrzymują ją obywatele Wietnamu, którzy stanowią dwie trzecie wszystkich osób ze zgodami na pobyt tolerowany w Polsce. Są to osoby, które kwalifikują się do wydalenia z Polski, ale ich wydalenie nie jest możliwe, głównie z powodów proceduralnych.

Powyższe zestawienia sugerują, że otrzymanie statusu uchodźcy nieznacznie zwiększa szanse na pozostanie cudzoziemca w Polsce na dłużej niż ma to miejsce w przypadku innych form ochrony. Decyzje przyznające status uchodźcy stanowiły bowiem zaledwie 15% wszystkich pozytywnych decyzji odnoszących się do ochrony międzynarodowej i krajowej w latach 2003–2016. Wniosek ten należy jednak traktować z dużą ostrożnością z uwagi na to, że trudno ocenić, jak wielu z zarejestrowanych w statystykach Urzędu do Spraw Cudzoziemców posiadaczy kart pobytu mieszka w rzeczywistości w Polsce. Co więcej część grupy beneficjentów ochrony posiadających karty stałego pobytu jest „niewidoczna” w statystykach zbiorowości cudzoziemców mieszkających na podstawie karty pobytu w Polsce (dostępne są tylko informacje o wydanych decyzjach dla takich osób), a cudzoziemcy, którzy uzyskali polskie obywatelstwo całkowicie znikają ze statystyk cudzoziemców.

Wśród cudzoziemców posiadających karty pobytu w związku z ochroną międzynarodową lub krajową w 2016 roku do najliczniej reprezentowanych pięciu krajów należały Federacja Rosyjska, Ukraina, Syria, Wietnam i Armenia (Tabela 1). Ich obywatele stanowili łącznie ponad trzy czwarte cudzoziemców z tej kategorii. Wśród nich zdecydowanie dominowali obywatele Federacji Rosyjskiej. To z tego kraju pochodziła ponad połowa cudzoziemców z kartami pobytu objętych w Polsce ochroną. Udziały obywateli pozostałych czterech krajów były podobne: od 7,3% w przypadku osób pochodzenia ukraińskiego do 5,9% dla obywateli Armenii.

Tabela 1. Osoby z kartami pobytu oraz osoby z kartami pobytu przyznanymi z tytułu ochrony międzynarodowej lub krajowej według kraju obywatelstwa – pięć głównych krajów w każdej z kategorii, stan na 31.12.2016 roku

Karty pobytu ogółem			Karty pobytu w związku z ochroną międzynarodową lub krajową		
Kraj	N	%	Kraj	N	%
Ukraina	103 457	38,9%	Rosja	2702	50,4%
Niemcy	23 924	9,0%	Ukraina	389	7,3%
Białoruś	11 428	4,3%	Syria	341	6,4%
Rosja	10 583	4,0%	Wietnam	318	5,9%
Wietnam	10 269	3,9%	Armenia	317	5,9%
Ogółem	266 218	100,0%	Ogółem	5362	100,0%

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

Choć procedury związane z ochroną międzynarodową i krajową odnoszą się do specyficznych przypadków, zwraca uwagę fakt, że najczęstsze kraje pochodzenia osób z kartami pobytu objętych tymi formami ochrony pokrywają się z krajami pochodzenia ogółu cudzoziemców mieszkających w Polsce na podstawie kart pobytu. Dotyczy to Ukrainy, Federacji Rosyjskiej i Wietnamu, które zaliczają się do

pięciu głównych krajów pochodzenia w ogóle cudzoziemców z kartami pobytu w Polsce, oprócz Niemiec i Białorusi (Tabela 1). W przypadku wszystkich posiadaczy kart pobytu w Polsce zdecydowanie dominujące znaczenie ma jednak Ukraina z prawie 40% udziałem w całkowitym zasobie cudzoziemców, podczas gdy cudzoziemcy pochodzący z Federacji Rosyjskiej stanowią w nim tylko 4,0%. Udziały Wietnamczyków są natomiast zbliżone w obu analizowanych grupach i nie przekraczają 6%.

Spośród obywateli pięciu głównych krajów pochodzenia osób objętych ochroną międzynarodową lub krajową to Syryjczycy najczęściej otrzymują w Polsce karty pobytu w związku z uzyskaniem ochrony. W 2016 roku ponad jedną trzecią syryjskich posiadaczy kart pobytu stanowiły osoby objęte w Polsce ochroną. W przypadku obywateli Federacji Rosyjskiej analogiczny udział był również bardzo wysoki w 2016 roku, gdyż przekraczał jedną czwartą. Ormianie i Wietnamczycy mieszkający w Polsce zdecydowanie rzadziej są beneficjentami ochrony międzynarodowej lub krajowej – poniżej 10% osób z kartami pobytu w tych grupach. W przypadku Ukraińców jest to natomiast zjawisko marginalne – mniej niż 1% posiadaczy kart pobytu posiadało jedną z form ochrony w Polsce. Wśród krajów pochodzenia cudzoziemskich mieszkańców Polski objętych ochroną międzynarodową lub krajową warto wskazać jeszcze dwa inne kraje: Somalia (69,8% posiadaczy kart pobytu posiadało ochronę międzynarodową lub krajową w 2016 roku) i Afganistan (46,6%). Aczkolwiek, łączny udział obywateli tych dwóch krajów wśród posiadaczy kart pobytu uzyskanych w ramach ochrony międzynarodowej lub krajowej w 2016 roku wynosił tylko 2%, a w ogólnym zasobie cudzoziemców był marginalny (poniżej 0,5%).

Z powyższego zestawienia wyłania się podział na dwie grupy migrantów. W pierwszej są cudzoziemcy, dla których Polska to stosunkowo atrakcyjny kraj imigracji, a uzyskanie w nim ochrony międzynarodowej lub krajowej to tylko jedna z potencjalnych ścieżek legalizacji pobytu. Należą do nich Gruzini, Ormianie i Ukraińcy, a także Wietnamczycy. Druga grupa obejmuje obcokrajowców, których można zaliczyć przede wszystkim do migrantów przymusowych (osoby z ochroną międzynarodową lub krajową przeważają wśród posiadaczy kart pobytu z danego kraju). Dla nich wybór Polski podyktowany jest zapewne w dużym stopniu przez charakter procedury przyznawania ochrony międzynarodowej zakładający, że cudzoziemiec powinien wnioskować o status uchodźcy w pierwszym bezpiecznym kraju europejskim. Do tej grupy można zaliczyć Afgańczyków, Somalijszczyków, Syryjczyków, ale także, do pewnego stopnia, obywateli Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej.

2.5 Podsumowanie

Trendy dotyczące przyznawania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej i krajowej w Polsce charakteryzuje duża niestabilność w związku z ich wrażliwością na wydarzenia polityczne w różnych krajach, które mogą owocować wzmożonym uchodźstwem. W Polsce na ten kontekst nakłada się dodatkowo dynamika zmian prawnych w zakresie regulacji dotyczących ochrony cudzoziemców po 2002 roku. Można jednak pokusić się o pewne ogólne obserwacje.

Przede wszystkim nie ulega wątpliwości, że liczba wniosków o ochronę międzynarodową stopniowo rosła w latach 1992–2016. Jednocześnie w całym badanym okresie udział umorzeń wśród decyzji odnoszących się do przyznawania ochrony międzynarodowej był duży. Wiąże się to z wciąż aktualną tendencją, że Polska nie jest preferowanym przez uchodźców krajem – traktują ją oni często jako przystanek na drodze na Zachód. Ich ograniczona skłonność do pozostania w Polsce wynika też z tego, że pomoc socjalna i wsparcie integracyjne, na które mogą liczyć po uzyskaniu ochrony w Polsce, mają bardzo ograniczony zakres w porównaniu do perspektyw, jakie ich czekają w krajach Europy Zachodniej. Warto przy tym podkreślić, że spośród wszystkich cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce

ochronę międzynarodową lub krajową w okresie 1992–2016, mniej niż połowa (tylko beneficjenci statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej) była uprawniona do indywidualnych programów integracyjnych w Polsce i związanych z nimi świadczeń socjalnych. Procesy integracji w społeczeństwie polskim pozostałej części grupy nie są przedmiotem wsparcia ze strony państwa polskiego, nie prowadzi się ich monitoringu ani pogłębianych badań na ten temat.

Jeżeli chodzi o kraje pochodzenia osób starających się o ochronę międzynarodową, to są one raczej bliskie geograficznie i kulturowo Polsce – dominują obywatele krajów bloku postkomunistycznego, zwłaszcza obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej. Wśród osób, którym przyznano ochronę międzynarodową lub krajową na terytorium Polski, przewaga mieszkańców tego regionu jest już mniej widoczna. Jeżeli chodzi o bardziej odległe od Polski kraje, to wśród osób, które uzyskały w Polsce status uchodźcy, zwraca uwagę spora grupa obywateli Somalii, szczególnie w latach 1990., oraz grupa obywateli Syrii, zwiększająca swój udział w ostatnich latach. Wietnamczycy natomiast to grupa, która stosunkowo często uzyskiwała w Polsce zgody na pobyt tolerowany, zwłaszcza przed 2010 rokiem.

Na koniec warto nadmienić, że cudzoziemcy mieszkający w Polsce na podstawie kart pobytu wydanych w związku z ochroną międzynarodową lub krajową to marginalna część ogólnej zbiorowości cudzoziemców z kartami pobytu. W ostatnich latach ich udział zmalał do zaledwie 2%. Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku obywateli Syrii i Federacji Rosyjskiej. Wśród posiadaczy kart pobytu z tych krajów osoby objęte ochroną stanowią istotną ich część. Ścieżka legalizacji pobytu w związku z uzyskaniem ochrony międzynarodowej lub krajowej nie odgrywa natomiast praktycznie żadnego znaczenia w procesie osiedlania się w Polsce obywateli Ukrainy.

Halina Grzymała-Moszczyńska

3 STRATEGIE ADAPTACJI KULTUROWEJ W SPOŁECZEŃSTWIE POLSKIM CUDZOZIEMCÓW STARAJĄCYCH SIĘ O OCHRONĘ I NIĄ OBJĘTYCH

3.1 Wprowadzenie

Niniejszy tekst ma na celu przedstawienie psychologicznych aspektów procesów adaptacji kulturowej w Polsce zarówno osób ubiegających się, jak i już objętych ochroną międzynarodową. Schematem porządkującym analizę będzie odwołanie się do modelu adaptacji kulturowej RAEM (*Relative Acculturation Extended Model – Poszerzony model Relatywnej Akulturacji*)¹²⁹. Model ten pozwala na poświęcenie szczególnie wiele uwagi intencjom przyświecającym określonym działaniom zarówno po stronie polskich instytucji państwowych i samorządowych, jak i po stronie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, oraz результатам podejmowanych – przez wszystkich aktorów tego procesu – działań. Mówiąc o adaptacji kulturowej cudzoziemców w tym kontekście warto pamiętać, że to państwo jest kluczowym aktorem w tym procesie. Podejście takie jest bardzo ważne, gdyż pozwala bardziej analitycznie spojrzeć na zbieżność lub rozbieżność, jaka rysuje się między zamierzeniami stojącymi za określonymi regulacjami prawnymi ze strony państwa polskiego a ich skutecznością (lub przeciwnością) w związku z możliwościami funkcjonowania w Polsce zarówno osób objętych, jak i ubiegających się o ochronę międzynarodową. Przykładem mogą być (omówione szerzej w dalszej części opracowania) kwestie dotyczące sposobów świadczenia wsparcia socjalnego dla tych osób, a w szczególności niejednokrotnie brak koniecznych kompetencji w tym względzie pracowników socjalnych.

3.2 Modele akulturacji

Zanim przystąpimy do analizy procesów akulturacyjnych konieczne jest doprecyzowanie sposobów rozumienia pojęć opisujących te procesy. W tym celu zostaną przedstawione dwa modele tego procesu oraz strategie wchodzące w ich skład. Trzeba jasno powiedzieć, że żaden z tych modeli nie został stworzony z myślą o uchodźcach. Wskazują one natomiast na pewne ogólne mechanizmy towarzyszące procesom akulturacji migrantów i społeczności przyjmujących i w tym zakresie odnoszą się również do

¹²⁹ M. Navas, M. C. Garcia, J. Sánchez, A. J. Rojas, P. Pumares, J. S. Fernández., Relative Acculturation Extended Model (RAEM): New contributions with regard to the study of acculturation, *International Journal of Intercultural Relations* 29(1), 2005, s. 21–37.

uchodźców. W dalszej części tekstu, w miarę potrzeby, będą wprowadzone analizy wskazujące na specyfikę funkcjonowania tego modelu w odniesieniu do uchodźców.

Najczęściej przywoływanym modelem opisującym zjawiska wynikające ze spotkania między reprezentantami dwóch kultur jest model kanadyjskiego psychologa Johna Berry'ego¹³⁰ powstały na uniwersytecie w Kingston. Jest on oparty na analizie matrycy opisującej wynik odpowiedzi na dwa podstawowe pytania zadawane sobie przez imigrantów po zetknięciu się z kulturą kraju przyjmującego. Pierwsze z nich dotyczy kultury społeczności pochodzenia, a drugie kultury społeczności przyjmującej. Pytania te brzmią następująco: Jaką wartość ma dla mnie moja kultura oraz czy chcę przyjąć kulturę kraju pobytu. W wyniku odpowiedzi na te pytania powstają cztery następujące strategie akulturacyjne: integracja, asymilacja, separacja, marginalizacja. „Integracja” polega na utrzymaniu przez imigranta najważniejszych cech kultury kraju pochodzenia i jednocześnie przyjęciu właściwości kultury kraju pobytu. „Asymilacja” opisuje sytuację odrzucenia własnej tożsamości kulturowej po to, aby przyjąć identyczność kulturową kraju aktualnego zamieszkania. „Separacja” odnosi się do sytuacji, kiedy odrzucona zostaje relacja z reprezentantami kultury kraju zamieszkania, przy jednoczesnym pragnieniu utrzymania wszystkich cech kultury kraju pochodzenia. „Marginalizacja” z kolei polega na odrzuceniu zarówno własnej kultury, jak i kultury kraju zamieszkania. Dalsze analizy sposobów operacjonalizacji strategii akulturacyjnych wprowadzonych przez Berry'ego doprowadziły do przekształcenia pytania dotyczącego intencji podjęcia kontaktu z reprezentantami kultury kraju osiedlenia na pytanie o to, czy przyjęcie kultury kraju osiedlenia jest wartością akceptowaną przez grupę przybyszów. Dalsza modyfikacja dotyczyła wyodrębnienia wśród osób odrzucających własną kulturę, a jednocześnie odrzucanych przez reprezentantów kultury kraju osiedlenia (czyli osób, których strategia akulturacji nosi nazwę marginalizacji), osób przeżywających stan alienacji kulturowej, czyli anomię. W ich wypadku brak jest zakorzenienia w którejkolwiek z tych kultur. Wreszcie, jako ostatnia, została wyodrębniona grupa osób, które wybierają strategię indywidualizacji występującą u osób, które odrzucają obie kultury, ponieważ chcą być traktowane jako jednostki, a nie jako reprezentanci jakiegokolwiek kultury. Ten ostatni przypadek dotyczy m.in. niektórych reprezentantów świata biznesu, sztuki czy nauki.

Na bazie propozycji teoretycznej Berry'ego powstał model RAEM (*Relative Acculturation Extended Model* – Poszerzony model relatywnej akulturacji), który został opracowany przez grupę psychologów hiszpańskich¹³¹ na Uniwersytecie w Almerii. Model ten został stworzony w celu opisu sposobów akulturacji w Hiszpanii migrantów z Maghrebu, którzy w czasie badań prowadzących do powstania tego modelu stanowili 15% mieszkańców prowincji Almeria. RAEM jest modelem kompleksowym i uwzględniającym wiele zmiennych.

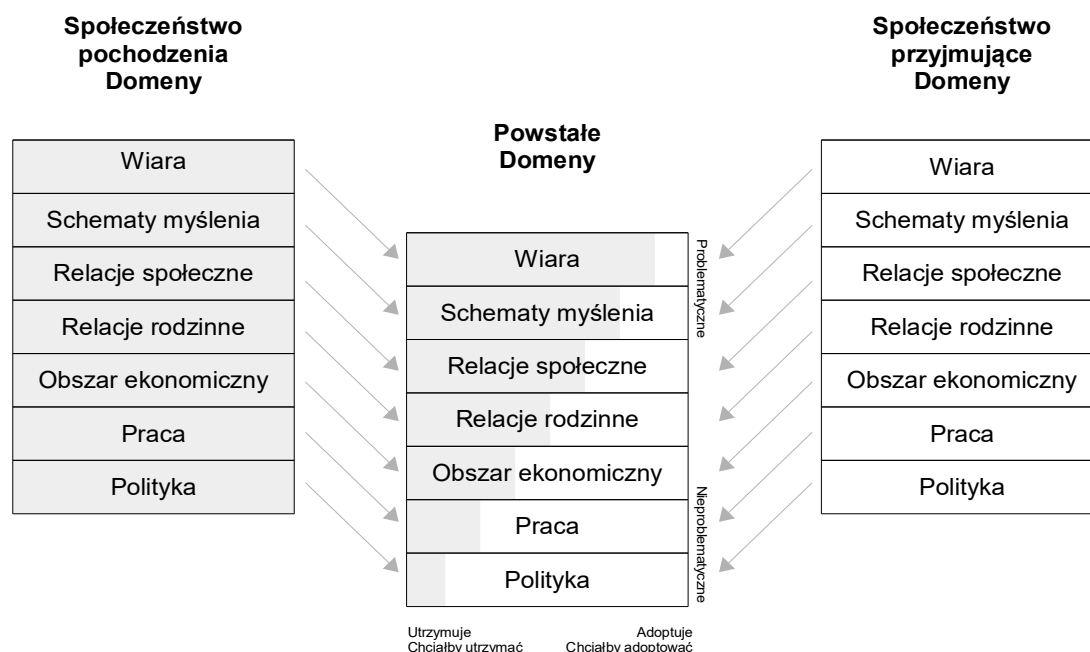
W przeciwieństwie do wspomnianego wcześniej modelu Berry'ego, który zakładał całościową, jednolitą, obejmującą w sposób spójny wszystkie sfery życia, odpowiedź ze strony przybyszów na spotkanie z kulturą kraju przyjmującego, model RAEM wprowadził dwa istotne uszczegółowienia. Po pierwsze, różnicuje on sfery życia, w których odmienne strategie akulturacyjne mają miejsce, po drugie, uwzględnia odpowiedź społeczności przyjmującej na decyzje akulturacyjne przybyszów. RAEM uwzględnia siedem obszarów, które można uszeregować od najbardziej zewnętrznych sfer funkcjonowania jednostki do sfer najbardziej wewnętrznych, oddających symboliczne, ideologiczne i religijne reprezentacje świata. Poniższy rysunek jest graficzną prezentacją tego modelu, w odniesieniu,

¹³⁰ J. W. Berry, Immigration, acculturation, and adaptation. *Applied Psychology*, 46(1), 1997, s. 5–34; Berry J. W., Contexts of acculturation, w: D. L. Sam, J.W. Berry (red.), *The Cambridge handbook of acculturation psychology*. Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 27–42.

¹³¹ M. Navas et al., Relative Acculturation Extended Model (RAEM)..., *op. cit.*

po pierwsze, do kultury społeczeństwa pochodzenia migranta, po drugie, do kultury społeczeństwa przyjmującego, a po trzecie, (w części centralnej rysunku) w odniesieniu do samego migranta.

Rysunek 7. Proces akulturacji imigrantów jako względna adaptacja między społeczeństwem pochodzenia a społeczeństwem przyjmującym w różnych domenach życiowych



UWAGI. Kolory szary i biały w schematyczny sposób ukazują obszary wpływu obu obszarów kulturowych na poszczególne domeny.

Źródło: Adaptacja prezentacji modelu na podstawie: M. Navas, M. C. Garcia, J. Sánchez, A. J. Rojas, P. Pumares., J. S. Fernández, Relative Acculturation Extended Model (RAEM): New contributions with regard to the study of acculturation. *International Journal of Intercultural Relations* 29(1), 2005, s. 28.

Pierwszym obszarem jest system władzy politycznej w państwie, do którego przybywają imigranci, i sposób udziału zarówno obywateli tego państwa, jak i imigrantów w jego funkcjonowaniu, np. poprzez udział w wyborach do różnych ciał administracyjnych i politycznych oraz podporządkowywanie się określoneemu przez tę władzę porządkowi życia społecznego. Drugim obszarem jest praca, czyli funkcjonowanie zawodowe migranta, w tym obszary takie jak: wykonywany zawód, hierarchia w miejscu pracy, organizacja dnia roboczego. Trzecim obszarem jest udział w życiu ekonomicznym kraju imigracji, sposób wydawania/oszczędzania pieniędzy, zwyczaje konsumenckie, korzystanie z różnego rodzaju form wsparcia instytucjonalnego/socjalnego dostępnych dla mieszkańców danego kraju. Obszar czwarty to rodzina. W obszarze tym występują takie zagadnienia jak to mówiące o liczebności i wielkości rodziny będącej normą w danej kulturze (np. rodzina nuklearna czy poszerzona), wzorcach zachowania, jakie rodzina przekazuje np. w zakresie wyboru partnera i zawierania związku małżeńskiego oraz strategii wychowawczych wobec dzieci. Obszar piąty to sieć relacji społecznych poza rodziną, w której to sieci uczestniczą członkowie danej kultury. Obszar szósty wiąże się z ideologią, czyli przekonaniową reprezentacją świata, która przybiera formę ideologii politycznej lub dominującej

filozofii. Wreszcie siódmy obszar, określony w graficznej prezentacji modelu jako religia, obejmuje: zwyczaje i przekonania religijne oraz sposoby myślenia, zasady i wartości wywodzące się z religii.

Elementy systemu tworzącego daną kulturę są ze sobą powiązane¹³². Skutkuje to tym, że modyfikacja jednego z elementów przynosi, w różnym zakresie, zmiany w zakresie pozostałych. Ta sama osoba w pewnych sytuacjach może przyjmować wzory zaczerpnięte z kultury pochodzenia, w innych zaś będzie bardziej skłonna otworzyć się na nowości i elementy kultury społeczeństwa przyjmującego. Ujęcie siedmiu powyższych obszarów zakłada system wzajemnych wpływów między stykającymi się kulturami. Z jednej strony jest to dziedzictwo kulturowe grupy imigracyjnej, a z drugiej – społeczności przyjmującej.

Mówiąc o kulturze kraju pochodzenia, należy zaznaczyć istnienie jej podziału na sferę prywatną i publiczną¹³³. Dziedzictwo kulturowe zostaje zachowane silniej w pierwszej z nich, ponieważ jest ona bardzo stabilna i ulega zmianom tylko przy wielkim wysiłku, nawet po latach spędzonych w nowym społeczeństwie¹³⁴. Konstytuuje ją system wartości, który wpływa bezpośrednio na zachowanie, zwłaszcza w sytuacjach rodzinnych i społecznych. Stanowią one fundament kultury danej grupy: są centrum podzielanego przez jej członków systemu ideologicznego, jak również symbolizują przynależność do danej społeczności¹³⁵. Wartościami podstawowymi są przykładowo: język, religia, zasady małżeństwa, pojęcie honoru czy relacje międzypłciowe. Co ważne, elementy kultury pochodzenia najłatwiej zachowują się w niezmienionej postaci, gdy migranci zamieszkują z rodziną z kraju pochodzenia.

Z kolei sfera publiczna obejmuje bardziej peryferyjne dla tożsamości migranta rodzaje aktywności jednostki. Należy do nich między innymi praca. Nie jest ona bezpośrednio połączona z prywatnymi wartościami danej grupy. Dzięki temu sfera publiczna może łatwiej ulegać przeobrażeniom. W tym zakresie asymilacja do wartości społeczeństwa kraju osiedlenia jest często bardzo wyraźna, przy jednoczesnym zachowaniu sfery prywatnej w stanie niemalże nienaruszonym. W skrajnych wypadkach może to prowadzić nawet do powstania opozycji i wyraźnej dychotomii między życiem zawodowym i rodzinnym. Odwołując się do podziału strategii akulturacyjnych według Berry'ego¹³⁶ można więc stwierdzić, że imigrant może preferować strategię „separacji” podczas wybierania małżonka, „asymilacji” w stosunku do sposobu ubioru i zasad funkcjonowania w życiu zawodowym oraz „integracji” w kwestii jedzenia czy spędzania świąt.

RAEM zakłada, że proces akulturacji jest tożsamy z selektywną czy też względną adaptacją. W jej ramach każdy imigrant rozwija indywidualnie syntezę obu kultur, akceptując lub odrzucając ich poszczególne elementy. Zakłada się, że elementy z obszarów materialnych czy instrumentalnych, takich jak praca i gospodarka, zostaną przyswojone o wiele łatwiej i szybciej, podczas gdy istnieje silna tendencja do zachowywania i pielęgnowania elementów symbolicznych i ideologicznych kultury pochodzenia. Te same tendencje występują również w społeczności przyjmującej. Wynika to z faktu, że również jej system społeczno-kulturowy zostaje poddany przeobrażeniom wskutek zetknięcia z

¹³² M. Navas et al., Relative Acculturation Extended Model (RAEM)..., *op. cit.*

¹³³ *Ibidem.*

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ J. Smolicz, Core values and cultural identity. *Ethnic and Racial Studies* 4(1), 1981, s. 75–90.

¹³⁶ J. W. Berry, Immigration, acculturation, and adaptation. *Applied Psychology*, 46(1), 1997, s. 5–34.

wartościami i zwyczajami imigrantów. Wybór poszczególnych strategii akulturacyjnych jest zależny od konkretnej domeny.

Zgodnie z RAEM adaptacja kulturowa może zatem przebiegać w różny sposób w różnych obszarach życia (domenach). Migrantom będzie łatwiej przestawić się na realia społeczności przyjmującej w obszarach typowo materialnych. W przypadku życia rodzinnego będzie to już trudniejsze, ponieważ wraz ze zbliżaniem się do kwestii systemów wartości i religii zauważalny będzie coraz większy opór w przyjmowaniu perspektywy nowej kultury. W odpowiedzi na obecność migrantów na swoim terenie adaptować się będzie również społeczeństwo przyjmujące, w sposób zróżnicowany w poszczególnych domenach. Im większą przewagą liczebną, ekonomiczną czy/lub polityczną dysponuje społeczeństwo przyjmujące, tym mniej zmian czy kompromisów muszą podejmować jego członkowie w zetknięciu z obcą kulturą. Im słabsza jest grupa mniejszościowa, tym większy wysiłek będą musieli włożyć jej członkowie w zaadaptowanie się do funkcjonowania w nowym kraju. Będzie się to wiązać z większymi zmianami i kompromisami z ich strony w zakresie sposobu funkcjonowania. Niemniej jednak, dzięki zachodzącym interakcjom, kultura obu grup ulega przekształceniom.

Najważniejszym aspektem modelu RAEM jest jednak wyróżnienie sfery rzeczywistych zachowań i sfery intencji podejmowania określonych działań. Nie jest rzeczą konieczną, aby między tymi sferami panowała zgodność. Uszczegółowienie to wydaje się szczególnie istotne dla opisu działań zarówno osób oczekujących na rozpatrzenie wniosku o objęcie ochroną międzynarodową, jak i społeczeństwa polskiego i różnych jego instytucji. Zostanie ono scharakteryzowane w dalszej części tekstu. Rozróżnienie tych sfer jest w modelu RAEM określane jako podział na sytuację realną i sytuację idealną, wraz z określającymi je strategiami i postawami akulturacyjnymi zarówno w odniesieniu do osób czekających na objęcie ochroną międzynarodową, jak i osób, które tą ochronę już otrzymały. To, czego dana grupa (migranci lub społeczeństwo przyjmujące) chce (czyli sytuacja idealna), nie zawsze odpowiada temu, co rzeczywiście może zrealizować (sytuacja realna). Im większy rozdźwięk występuje między ideałem a realiami, tym silniejsza frustracja danej grupy oraz możliwość wystąpienia konfliktu międzygrupowego. Powyższe niedopasowanie jest bardziej znaczące dla wyniku akulturacji w dziedzinach tworzących sferę centralną danej kultury niż w sferach relatywnie bardziej peryferyjnych.

Przebieg procesu akulturacji może więc zależeć od stopnia dopasowania nie tylko między postawami imigrantów i społeczeństwa przyjmującego, ale również między strategią akulturacyjną pożądaną przez migrantów i społeczeństwo przyjmujące oraz strategią możliwą do realizacji w danej sytuacji. Najbardziej konfliktowe relacje między imigrantami i społeczeństwem przyjmującym wynikają z preferowania przez każdą z grup całkowicie odmiennych strategii akulturacyjnych w wybranej, szczególnie istotnej domenie. Przykładowo dzieje się tak wówczas, gdy społeczeństwo przyjmujące oczekuje od imigrantów asymilacji (np. w zakresie religii), a grupa imigrantów preferuje w tym zakresie strategię separacji. Zagadnienie to stało się przedmiotem kierunku badań nad akulturacją, zapoczątkowanych w Kanadzie w latach dziewięćdziesiątych¹³⁷, które pokazały, że pełna zgodność między społeczeństwem przyjmującym a grupami imigrantów w zakresie strategii akulturacyjnych jest raczej wyjątkiem niż regułą. Okazuje się, że w dominującej liczbie przypadków możemy raczej mówić o większym lub mniejszym stopniu niezgodności w zakresie wyboru tych strategii.

¹³⁷ R. Y. Bourhis, L. C. Moise, S. Perreault, S. Senecal, Towards an interactive acculturation model: A social psychological approach. *International Journal of Psychology* 32(6), 1997, s. 369–386.

3.3 Strategie akulturacyjne na poszczególnych etapach procedury o uzyskanie ochrony międzynarodowej

Okres między złożeniem a rozstrzygnięciem wniosku o objęcie ochroną międzynarodową

Po przekroczeniu polskiej granicy osoby, które złożyły wniosek o objęcie ochroną międzynarodową, mogą albo uzyskać miejsce w ośrodku dla uchodźców i korzystać z pełnego zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowo-żywnieniowych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, albo mogą wnioskować o tzw. świadczenia pozaośrodkowe na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowo-żywnieniowych we własnym zakresie, jeżeli wybiorą zamieszkanie poza ośrodkiem. Ta druga strategia, niewątpliwie trudniejsza, najczęściej jest realizowana w oparciu o sieci społeczne, a także dzięki wsparciu rodziny w innych krajach i w kraju pochodzenia. Brak niestety w literaturze danych dotyczących zakresu, w jakim osoby aplikujące o uzyskanie ochrony korzystają z sieci społecznych w Polsce. Strategia taka była jednak wymieniana w trakcie badań dotyczących doświadczeń migracyjnych takich osób¹³⁸. Przykładem udzielania takiego wsparcia dla osób z Czeczeni jest działająca w Warszawie Fundacja Sintar – centrum kultury czeczeńskiej. Według informacji zawartych na jego stronie internetowej: „Celem Sintaru jest podniesienie stopnia usamodzielnienia uchodźców z Czeczenii mieszkających w Polsce. Ośrodek Sintar dzięki swojej specyfice ma ułatwić adaptację i integrację w nowym środowisku, zwiększyć akceptację dla imigrantów wśród Polaków, a także umożliwiać podejmowanie własnych inicjatyw przez uchodźców”¹³⁹.

Zamieszkanie w ośrodku oznacza¹⁴⁰ znalezienie się w miejscowości położonej najczęściej w sporej odległości od większych ośrodków miejskich¹⁴¹, i bardzo często w regionie charakteryzującym się wysoką stopą bezrobocia, a często również wysokim poziomem uprzedzeń i występowaniem wrogich wobec cudzoziemców zachowań. Przykładem takich zachowań były konflikty w Łomży, które skończyły się zamknięciem w roku 2010 ośrodka dla osób oczekujących na rozpatrzenie wniosku o uzyskanie statusu uchodźcy. Badania¹⁴² przeprowadzone po tym fakcie pokazały anatomie konfliktu między społecznością polską i czeczeńską. Jednym z ważnych czynników stymulujących ten konflikt był bardzo ograniczony zakres wzajemnych kontaktów między Polakami i Czeczenami przy jednoczesnym postrzeganiu mieszkańców ośrodka jako budzących lęk i tworzących zagrożenie dla mieszkańców miasta¹⁴³. Przekonania takie tworzyły w społeczności lokalnej podstawę do przyjmowania strategii segregacji w sferze publicznej – wedle podziału sfer funkcjonowania migrantów i społeczności lokalnych wyodrębnionych w ramach modelu RAEM. Jednocześnie lokalizacja ośrodka w Łomży – małej, peryferyjnej miejscowości – wynikająca z polityki państwa polskiego stanowiącej podstawę dla decyzji Urzędu do Spraw Cudzoziemców, również była wyrazem wyboru takiej samej strategii (nie wiadomo, czy i w jakim stopniu do końca uświadamianej) na szczeblu administracyjnym.

¹³⁸ H. Grzymała-Moszczyńska, *Migration through the lenses of gender and art*, referat wygłoszony na konferencji pt. „Women’s migration in V4 countries”, Kraków 6.06.2017 (niepublikowany maszynopis).

¹³⁹ <http://sintar.eu/o-osrodku-sintar/> [dostęp 14 maja 2017].

¹⁴⁰ A. Chrzanowska, W. Klaus, A. Kosowicz (red.), *Polityka wyboru i lokalizacji ośrodków dla uchodźców. Analiza i rekomendacje*. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Polskie Forum Migracyjne, Warszawa 2011.

¹⁴¹ Przykładowo ośrodki w Czerwonym Borze, Górze Kalwarii czy Coniewie, ale również Główny Ośrodek Receptyjny w Dębaku.

¹⁴² M. Bilewicz, P. Górka, M. Jaworska, M. Olechowski, M. Witkowska, *Stosunek do uchodźców. Możliwości zmiany: Raport z drugiej fali badań reprezentatywnej próby mieszkańców Łomży*. Centrum Badań nad Uprzedzeniami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.

¹⁴³ *Ibidem*.

Okres bezpośrednio po zakwaterowaniu w ośrodku z perspektywy osób wnioskujących o uzyskanie ochrony międzynarodowej jest z jednej strony przepełniony poczuciem ulgi z powodu uzyskania bezpieczeństwa, a z drugiej strony pełen frustracji wynikającej z poczucia zawieszenia, niepewności, oraz niemożności podjęcia przez pierwsze sześć miesięcy legalnego zatrudnienia, a często z uwagi na lokalizację i koszty komunikacji – nawet wyjazdu do większych miejscowości, możliwości poznania kraju, w którym się znaleźli, i zbudowania perspektywy znalezienia w nim swojego miejsca. Chęć takich wyjazdów można uznać za przejaw strategii integracji w nowym miejscu¹⁴⁴. Niestety brak badań pozwalających ocenić częstość występowania takich zachowań.

Jednocześnie trzeba pamiętać, że polscy pracownicy zatrudnieni w ośrodkach nie posiadają specjalistycznego przygotowania do wykonywanej pracy. Najczęściej pracują w oparciu albo o wcześniejsze własne doświadczenia pracy z osobami wymagającymi pomocy socjalnej, albo o własną intuicję¹⁴⁵. Skutkuje to bardzo często z jednej strony nadinstytucjonalizacją uchodźców, czyli działaniami pracowników mającymi na celu maksymalne uregulowanie życia w ośrodkach przy pomocy przepisów i ubezwłasnowolnienie mieszkańców, a z drugiej strony postawą określaną jako rola *Magna Mater*, czyli przyjmowaniem odpowiedzialności za pomoc poszczególnym osobom dalece przekraczającej ich możliwości. W obu przypadkach wpływa to na szybkie wypalenie zawodowe pracowników i nieefektywność ich działań na rzecz mieszkańców ośrodków¹⁴⁶. Znowu wypada podkreślić brak aktualnych badań w tym zakresie. Przywołane badania pochodzą z końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

W trakcie pobytu w ośrodkach osoby dorosłe mogą dobrowolnie uczestniczyć w lekcjach języka polskiego organizowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, co można uznać za zamiar ze strony Urzędu realizacji strategii wstępnej pre-integracji tych osób. Opcja nauki języka polskiego pozostaje jednak w dużym stopniu niedostępna. Wynika to, po pierwsze, z niedostosowanych kulturowo sposobów uczenia języka polskiego. Przykładowo, łączenie w jednej grupie mężczyzn i kobiet w wypadku uchodźców wyznających Islam skutecznie blokuje udział w lekcjach zarówno mężczyzn, którzy nie chcą pokazać własnej niekompetencji w obecności kobiet, jak i kobiet, które nie czują się komfortowo w obecności obcych mężczyzn, z którymi mają dzielić przestrzeń sali szkolnej¹⁴⁷. Po drugie, spowodowane jest to przez powierzanie prowadzenia tych lekcji osobom nieposiadającym stosownych kwalifikacji. Prowadzenie tych zajęć najczęściej powierzane jest osobom zatrudnionym jako nauczyciele poloniści w szkołach sąsiadujących z ośrodkiem¹⁴⁸. Osoby te nie dysponują odpowiednim przygotowaniem do pracy z cudzoziemcami. Nauczyciele właściwi do prowadzenia takich zajęć to glottodydaktycy, czyli nauczyciele posiadający kompetencje w zakresie nauczania języka polskiego jako obcego. Bez takich kompetencji nauczyciele stosują wobec dorosłych mieszkańców ośrodków metody nauczania takie same, jak wobec dzieci polskich rozpoczynających systematyczną naukę języka polskiego w szkole podstawowej, ale dysponujących jednocześnie kompetencją w zakresie kultury polskiej oraz znajomością tego języka jako języka ojczystego, nabytą na skutek wychowania w polskich rodzinach w Polsce. Organizowanie zajęć z języka polskiego można uznać za istotną część działań pre-integracyjnych realizowanych w ramach funkcjonowania Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Są one jednak realizowane nieskutecznie i nieprofesjonalnie. Efektem jest frustracja obu stron. Nauczycieli,

¹⁴⁴ H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, *Goście i gospodarze: problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców i oraz otaczających je społecznościach lokalnych*. Nomos, Kraków 1998.

¹⁴⁵ H. Grzymała-Moszczyńska, *Uchodźcy: Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*. Nomos, Kraków 2000.

¹⁴⁶ H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, *Goście i gospodarze...*, op.cit.

¹⁴⁷ M. Prześlakiewicz, *Raport z praktyki terenowej w Dębaku, w ośrodku dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej*, Warszawa 2009 (maszynopis).

¹⁴⁸ H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, *Goście i gospodarze...*, op.cit.

którzy mają poczucie, że mieszkańcy ośrodków nie są zainteresowani ich lekcjami, oraz tychże mieszkańców, którzy uważają, że zajęcia te są dla nich nieużyteczne.¹⁴⁹

Zajęcia z języka polskiego są również realizowane w odniesieniu do dzieci mieszkańców ośrodków, w wielu wypadkach jest jednak popełniany analogiczny błąd. Dzieci te uczęszczają do pobliskich szkół, do klas, w których większość stanowią dzieci polskie¹⁵⁰. Pracujący tam nauczyciele najczęściej nie dysponują kwalifikacjami do pracy z uczniami cudzoziemskimi. W szkołach tych często dochodzi do konfliktów między uczniami polskimi i czeczeńskimi (gdy uczniowie obcokrajowcy stanowią nieco liczniejszą, kilkusobową grupę) lub do segregacji uczniów cudzoziemskich przez nauczyciela. Dzieje się tak z powodu braku działań włączających ich do zespołu klasowego, umieszczanie w końcowych ławkach, ewentualnie przydzielanie zajęć typu „pokoloruj ten obrazek” jako sposobu na zajęcie uwagi ucznia/uczniów, którzy nie posiadają kompetencji językowych, aby móc uczestniczyć w zajęciach wraz z całą klasą¹⁵¹. O ile na początkowym etapie nauki dzieciom z ośrodków towarzyszy bardzo wysoka motywacja, chęć nawiązywania kontaktów z rówieśnikami¹⁵², o tyle po pewnym czasie motywacja ta spada i dzieci przestają realizować obowiązek szkolny¹⁵³. Strategia integracji z ich strony zostaje zastąpiona strategią separacji będącą odpowiedzią na strategię segregacji ze strony instytucji szkolnej. Paralelny proces zachodzi ze strony szkoły – frustracja nauczycieli wynikająca z trudności językowych i kulturowych w pracy z cudzoziemskimi uczniami dodatkowo jest wzmacniana przekonaniem, nie zawsze bezzasadnym, że dzieci te bardzo łatwo i bez uprzedzenia mogą „zniknąć” ze szkoły, gdy ich rodzice podejmą decyzję o opuszczeniu Polski¹⁵⁴.

Analizę procesów psychologicznych towarzyszących trudnościom we wchodzeniu dzieci z ośrodków dla uchodźców w polską rzeczywistość kulturową podjął projekt badawczy „The ways of belonging in narratives of 1.5 generation refugee youth”, realizowany przez zespół złożony z Khedi Alieovej, Marcina Boryczko oraz Doroty Jaworskiej w Gdańsku. W badaniu wzięło udział 9 osób w wieku od 14 do 19 lat, przebywających w Polsce pięć lat lub dłużej. Wszyscy badani opuścili kraj pochodzenia między 10 a 14 rokiem życia. Dobór badanych ze względu na kategorię wiekową wiązał się ze specyfiką tzw. generacji 1.5, którym to terminem określa się dzieci i młodzież poddaną procesom migracyjnym w wieku młodzieńczym i nastoletnim. Grupa ta nie posiada w pełni ukształtowanej tożsamości kulturowej kraju pochodzenia, a jednocześnie jest poddawana oddziaływaniu odmiennemu kulturowo i społecznie środowisku kraju, do którego migrują rodzice. Angażuje się ona w socjalizację w kraju docelowym doświadczając szeregu sprzeczności i konfliktów na poziomie psychiki, jak i w funkcjonowaniu w rodzinie i szerszym społeczeństwie. Badania przeprowadzono z wykorzystaniem elementów etnografii wizualnej oraz wywiadów pogłębionych. Zebrane materiały wskazują, że doświadczenie traumy, wojny, przemocy łączy się w narracjach badanych z tęsknotą za utraconym domem, ojczyzną i rodziną. Pobyt w Polsce dostarcza trudnych doświadczeń wynikających z niskich standardów życia (zarówno w ośrodku dla uchodźców jak też poza nim) oraz z przedłużającego się oczekiwania na decyzję o przyznaniu statusu uchodźcy. Ten charakterystyczny stan zawieszenia wpływa negatywnie na

¹⁴⁹ M. Prześlakiewicz, *Raport z praktyki terenowej w Dębaku...*, *op.cit.*

¹⁵⁰ H. Grzymała-Moszczyńska, M. Trojanek, Image of the world and themselves built by young Chechens living in Polish refugee centres. Intercultural conflict, w: K. Górak-Sosnowska (red.), *Muslims in Poland and Eastern Europe: Widening the European Discourse on Islam*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011, s. 53-68.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Wywiad z nauczycielką szkoły nr 31 w Lublinie przeprowadzony dnia 6 maja 2017 roku. Szkoła ta przez 15 lat miała uczniów z pobliskiego ośrodka dla osób oczekujących na rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, po czym w momencie przeniesienia tego ośrodka do innej części miasta, zostało tych dzieci tylko pięcioro.

¹⁵³ H. Grzymała-Moszczyńska, M. Trojanek, Image of the world and themselves built by young Chechens living in Polish refugee centres..., *op.cit.*

¹⁵⁴ Wywiad z nauczycielką szkoły nr 31 w Lublinie przeprowadzony dnia 6 maja 2017 roku.

funkcjonowanie młodych ludzi oraz możliwość jakiegokolwiek identyfikacji z szerszym społeczeństwem czy instytucjami państwa przyjmującego oraz trudności w zakorzenieniu się w nowym otoczeniu¹⁵⁵. Analiza interwencji w zakresie edukacji dzieci imigrantów czeczeńskich w Gdańsku, prowadzona w paradygmacie badań w działaniu pokazała, w jaki sposób można zapobiegać tak niekorzystnemu rozwojowi sytuacji¹⁵⁶.

Z uwagi na stosunkowo częste decyzje Urzędu do Spraw Cudzoziemców dotyczące zmiany lokalizacji ośrodków (a co za tym idzie i szkół, do których dzieci te uczęszczają), w niewielkim stopniu można mówić o kumulacji przez nauczycieli użytecznych doświadczeń w pracy z takimi uczniami. Ośrodki, w których kwaterowane są osoby oczekujące na rozpatrzenie wniosków o ochronę międzynarodową, wyłaniane są w drodze przetargów ogłaszanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców co cztery lata. W niektórych przypadkach skutkuje to zmianą lokalizacji ośrodka¹⁵⁷.

W połączeniu z faktem, że wiedza o pracy z uczniami cudzoziemskimi nie jest przekazywana przyszłym nauczycielom w trakcie studiów, marnowanie takich zasobów wiedzy, jaką gromadzą, często przez wiele lat, nauczyciele ze szkół, do których uczęszczają dzieci z ośrodków, jest bardzo poważnym zaniedbaniem. Uczniowie z ośrodków stanowią ponadto dodatkowe obciążenie dla szkoły w zakresie wizerunkowym – rodzice dzieci polskich obawiają się niższego poziomu nauczania w klasach, do których uczęszczają dzieci z ośrodków. Przekłada się to na mniejszą liczbę uczniów zapisywanych do danej szkoły i obawy nauczycieli przed mniejszą liczbą klas szkolnych, a w konsekwencji potencjalnymi zwolnieniami kadry nauczycielskiej. Raport NIK z 2015 roku¹⁵⁸ wskazuje, że w odniesieniu do pomocy dla tych dzieci nieefektywne okazały się także zapisy o asystencji nauczyciela dziecka cudzoziemskiego. Asystent taki, zwany popularnie asystentem kulturowym, to osoba pochodząca z kultury dziecka, znająca jego język i język polski. Zadaniem tej osoby jest bycie swoistym pomostem pomiędzy szkołą a dzieckiem i jego rodziną. Pomimo że tacy asystenci są prawnie zagwarantowani, rzadko bywają wykorzystywani – tylko pojedyncze szkoły zdecydowały się na takie rozwiązanie¹⁵⁹. Istnieje wiele przeszkód w sięganiu po tę możliwość. Niekiedy jest to brak w społeczności cudzoziemców osoby gotowej podjąć się takiej pracy. Niekiedy szkoły formułują wymagania kwalifikacyjne, których żadna z osób ze społeczności uchodźczej nie jest w stanie spełnić¹⁶⁰. Podobnie tylko kilka szkół organizowało zajęcia wyrównawcze oraz dodatkową naukę języka polskiego dla dzieci z ośrodków. W ramach statystyk publikowanych przez Rejestr Szkół i Placówek Oświatowych (dawny system SIO – System Informacji Oświatowej) nie są wyróżniane kategorie dzieci, które otrzymały taki rodzaj wsparcia¹⁶¹.

¹⁵⁵ M. Boryczko, *Młodzież i dzieci z doświadczeniem uchodźstwa i migracji. Generacja 1.5 wyzwaniem dla współczesnej pracy socjalnej*, w: B. Kromolicka A. Jarzębińska (red.), *O (wyzwaniach) współczesnej pracy socjalnej: nowe problemy – zmiana – transgresja*, Volumina.pl Daniel Krzanowski, Szczecin 2017, s. 141-157.

¹⁵⁶ D. Jaworska, K. Alieva *Edukacja dzieci imigrantów w Gdańsku- od interwencji do miejskiej polityki społecznej*, *Studia Pedagogiczne* 2016, 69, s. 251–266.

¹⁵⁷ H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, *Goście i gospodarze...*, *op.cit.*

¹⁵⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Pomoc społeczna dla uchodźców*. Raport z kontroli, Warszawa 2015 (www.nik.gov.pl).

¹⁵⁹ B. Lachowicz, *Asystent międzykulturowy – nowe rozwiązanie starych problemów. Przykład z Coniewia*. Seria Wydawnicza „Maieutike”, 2010, s. 14. Szczegółowe omówienia prawnych możliwości wprowadzenia przez szkoły takich działań, jak również tworzenia oddziałów przygotowawczych, zostały obszernie scharakteryzowane w artykule: J. Grzymała-Moszczyńska, J. Durlik, H. Grzymała-Moszczyńska, J. Szydłowska, *Praca diagnostyczna i terapeutyczna z powracającymi dziećmi i młodzieżą – praktyczne wskazówki dla psychologów*, *Psychologia Wychowawcza*, 2016, 10, s. 267–283.

¹⁶⁰ W odniesieniu do problemów w zatrudnieniu asystenta kulturowego dla dzieci romskich zostało to opisane w pracy: K. Barzykowski, H. Grzymała-Moszczyńska, D. Dzida, J. Grzymała-Moszczyńska, M. Kosno, *Wybrane zagadnienia diagnozy psychologicznej dzieci i młodzieży w kontekście wielokulturowości i wielojęzyczności*. Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2013.

¹⁶¹ <https://cie.men.gov.pl/RSPO>.

Poważnym brakiem w skutecznej działalności pre-integracyjnej jest nieudzielanie wsparcia psychologicznego potrzebującym go osobom. W momencie znalezienia się w ośrodku u wielu osób oczekujących na rozpatrzenie wniosku pojawiają się objawy stresu post-traumatycznego. Wracają wówczas wspomnienia dramatycznych wydarzeń, które poprzedziły ich ucieczkę z kraju pochodzenia, sama – często bardzo traumatyczna – ucieczka, której różne etapy poprzedziły znalezienie się w ośrodku, wspomnienia osób spośród krewnych i przyjaciół, które zginęły zanim dotarli do Polski, obawy o los rodziny pozostawionej w kraju pochodzenia. Wsparcie psychologiczne jest wtedy absolutnie kluczowe. Bez niego proces radzenia sobie z traumą nie tylko trwa znacząco dłużej, ale też opóźnia podjęcie działań prowadzących do adaptacji w nowym kraju. Badania przeprowadzone przez Fundację Międzynarodowa Inicjatywa Humanitarna pokazują, że przy obecnej liczbie psychologów zatrudnianych w ośrodkach ich dostępność dla osób poszukujących wsparcia wynosi zaledwie 45 minut konsultacji raz na cztery lata¹⁶². Poważnym problemem jest brak psychologów, którzy mogą prowadzić działania diagnostyczno-terapeutyczne w językach innych niż angielski lub rosyjski. Działania diagnostyczno-terapeutyczne z udziałem tłumacza, a nie w języku rodzimym klienta, mają znaczące ograniczenia. Ważną rolę pełnią psychologowie w opiniowaniu na potrzeby Urzędu do Spraw Cudzoziemców tego, czy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową z uwagi na sytuację życiową i stan zdrowia wymaga rozpatrywania wniosku w trybie szczególnym, czyli przy udziale psycholożki lub psychologa oraz w miejscu dostosowanym do swoich potrzeb. Jednocześnie należy wskazać na fakt, że psychologowie oprócz działań diagnostycznych, działają też na rzecz podniesienia kompetencji pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców poprzez organizowanie szkoleń z tego zakresu. Przykładem może być przeprowadzenie dwóch szkoleń w ramach projektu „Podnoszenie kompetencji personelu Urzędu do Spraw Cudzoziemców w zakresie identyfikacji grup wrażliwych” organizowanych przez Fundację Różnosfera w partnerstwie ze Strażą Graniczną¹⁶³. Wyraźnie widać jednak, że szkolenia te mają charakter niesystematyczny, nie tworzą cyklu edukacyjnego, a to, czy w ogóle będą miały miejsce, zależy każdorazowo od pozytywnego rozpatrzenia wniosku projektowego złożonego przez daną organizację pozarządową. Taka doraźna „akcyjność” działań szkoleniowo-edukacyjnych nie stanowi z uwagi na swoją niesystematyczność optymalnego sposobu budowania kompetencji osób pracujących z uchodźcami w administracji państwowej. Należy również wskazać na fakt, że absolwenci studiów psychologicznych zatrudniani przez Urząd do Spraw Cudzoziemców w celu pomocy osobom oczekującym na rozpatrzenie wniosku zazwyczaj nie dysponują specyficznymi kompetencjami z zakresu pomocy psychologicznej dla tych osób, gdyż nie otrzymują takiej wiedzy w ramach realizowanych na polskich uczelniach programów studiów psychologicznych. Próba rozwiązania tego problemu jest podjęcie pracy przez zespół psychologów działających w ramach Sekcji Diagnostyki Psychologicznej Polskiego Towarzystwa Psychologicznego¹⁶⁴. Pojedyncze zajęcia z zakresu psychologii kulturowej lub międzykulturowej, realizowane tylko na niektórych uczelniach, nie są w tym zakresie wystarczające. Potrzeby kompetencji psychologicznych w zakresie wspierania zarówno uchodźców, jak

¹⁶² M. Książak, Dostęp do pomocy medycznej i psychologicznej osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce, w: A. Chrzanowska, W. Klaus (red.), *Poza systemem. Dostęp do ochrony zdrowia nieudokumentowanych migrantów i cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011, s. 168.

¹⁶³ W ramach projektu "Dostrzegam, pomagam" 42/2/2015/FAMI działania Fundacji skupiają się na: diagnostyce i wsparciu psychologicznym oraz psychoterapii osób wnioskujących o ochronę międzynarodową w Polsce, w szczególności dla osób po doświadczeniu przemocy, tortur, traumy oraz na identyfikacji grup wrażliwych wśród osób wnioskujących o ochronę międzynarodową w Polsce; <http://www.roznosfera.org> [dostęp: 31.12.2017].

¹⁶⁴ B. Zalewski, A. Kamińska, Diagnostyka osób starających się o otrzymanie statusu uchodźcy w Polsce, w: M. Fiipiak, W. J. Paluchowski, B. Zalewski i M. Tarnowska (red.), *Diagnostyka psychologiczna: kompetencje i standardy. Wybrane zagadnienia*, Pracownia Testów Psychologicznych PTP, Warszawa 2015, s. 231–342.

i osób oczekujących na rozpatrzenie złożonego wniosku o udzielenie ochrony, są bardzo szczegółowo omówione w literaturze¹⁶⁵.

Jak była już o tym mowa wcześniej, osoby podejmujące decyzje o zamieszkaniu poza ośrodkiem, najczęściej korzystają z istniejących już w Polsce sieci wsparcia złożonych z osób, które uzyskały prawo pobytu. Brak szczegółowych statystyk w tym zakresie nie pozwala na określenie skali zjawiska korzystania przez cudzoziemców z takiego wsparcia. Wybór takiego miejsca zamieszkania z jednej strony – we wstępnym okresie – sprzyja strategii separacji, natomiast na dłuższą metę sprzyja strategii integracji. Strategia separacji wybierana we wstępnym okresie pobytu w Polsce wynika często z niskich kompetencji językowych i niewielkiej orientacji w nowym kraju. Natomiast w późniejszym czasie jest ona zastępowana w sposób bardzo efektywny przez strategię integracji, poprzez poszerzanie sieci kontaktów z Polakami, właśnie za pośrednictwem osób, które już w Polsce zamieszkują od dłuższego czasu.

Przykładem takiego alternatywnego, wobec oficjalnych ośrodków pobytowych, miejsca jest Dom Międzykulturowy w Gdańsku Orunii. Został on założony i jest zarządzany przez osoby z Czeczenii, które bądź otrzymały już status uchodźcy bądź inną formę ochrony międzynarodowej, i w założeniu mają pomagać osobom, które dopiero przybyły do Polski i oczekują na rozpatrzenie wniosku złożonego w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców. Jest to rozwiązanie, które może służyć jako przykład dobrych praktyk w tej dziedzinie. Motywacja stworzenia tego Domu została w następujący sposób określona przez jego założycielkę Khedi Alievą:

Wielokrotnie doświadczyliśmy, że jako uchodźcy byliśmy pozycjonowani jak osoby słabe i bezradne, często jako ciężar, a nasze potrzeby były w większości definiowane przez osoby i instytucje z zewnątrz. Konsekwencją tego są odgórne programy pomocy, które prowadzą do marnowania potencjału uchodźców, wyznaczając im rolę biernych odbiorców. Po kilku latach pobytu w Polsce dobrze znałam pozycję i potrzeby uchodźców i ubiegających się o azyl. Czułam pilną potrzebę stworzenia alternatywnego podejścia, które będzie mogło wpisać się w otwarty system społeczny miasta, a jednocześnie autentycznie wzmocni społeczność moich rodaków, żyjących jako uchodźcy w Polsce, aby mogli sami stanowić o sobie i żyć z godnością. Inspiracją stały się dla mnie słowa brata Alberta Chmielowskiego, XIX-wiecznego księdza, patrona współczesnych polskich rozwiązań w obszarze walki z biedą i bezdomnością: „trzeba każdemu dać jeść, bezdomnemu miejsce, a nagiemu odzież; bez dachu i kawałka chleba może on już tylko kraść albo żebrać dla utrzymania życia”. Te słowa mówiły o moich rodakach, którzy z powodu niedostatku i głodu tracą najbardziej cenioną w naszym narodzie cnotę – poczucie godności, kradnąc w sklepach słodczyce i owoce lub angażując się w nielegalne działania. Z drugiej strony czerpałam inspiracje z doświadczenia udziału w zespole, który przygotował program miejskiej polityki migracyjnej – Model Integracji Imigrantów.¹⁶⁶

W większości wypadków natomiast nowoprzybyli są przyjmowani przez krewnych lub przyjaciół do i tak bardzo często przeludnionych mieszkań wynajmowanych najczęściej na wolnym rynku. Dotyczy to zwłaszcza osób narodowości czeczeńskiej, którzy posiadają w Polsce stosunkowo (w porównaniu do innych grup) rozbudowane sieci społeczne i rodzinne.

Warto zaznaczyć, że pomoc oferowana nowoprzybyłym przez Dom Międzykulturowy odbywa się w sposób adekwatny kulturowo, skierowany na uzyskanie przez te osoby kompetencji w polskim

¹⁶⁵ H. Grzymała-Moszczyńska, Potrzeby nowych kompetencji zawodowych psychologów w związku z polską sytuacją migracyjną, w: H. Grzymała-Moszczyńska, A. Kwiatkowska, J. Roszak (red.), *Drogi i rozdroża: Migracje Polaków w Unii Europejskiej po 1 maja 2014 roku*. Nomos, Kraków 2010, s. 353–368.

¹⁶⁶ K. Alieva, D. Jaworska, *Refugees and asylum seekers home in Poland*, w: . S. McGuirk, A. Pine (red.) *Profit, Protest, and the Asylum Industry* (niepublikowany maszynopis złożony do publikacji).

środowisku kulturowym, a w dalszej perspektywie samodzielności ekonomicznej, czyli spełnienia warunków określanych jako wskaźniki integracji w Polsce¹⁶⁷. Powołanie Rady Imigrantek i Imigrantów przy Prezydencie Miasta Gdańska stanowi natomiast przykład efektywnego działania władz administracyjnych na rzecz rzeczywistej integracji społeczności migrantów w tym mieście¹⁶⁸. Dom Międzykulturowy może wskazywać ścieżkę efektywnego wspierania nowoprzybyłych osób, gdyż z jednej strony nie są one ubezwłasnowolniane, tak jak ma to miejsce w ośrodkach pobytu, nie tracą poczucia sprawczości wobec własnego losu, a z drugiej strony mogą korzystać z wiedzy o funkcjonowaniu w Polsce przedstawianej im przez osoby z ich kultury i doznawać z ich strony wsparcia w trudnym dla siebie okresie pobytu w nowym, nieznanym kraju. Warto zwrócić uwagę na fakt, że jest to dla Polski sposób bardzo korzystny z ekonomicznego punktu widzenia. Grupie, która stworzyła wspomniany wyżej dom, przekazano tylko budynek, wymagający adaptacji. Adaptacja ta została wykonana przez jego obecnych mieszkańców. Na co dzień osoby te ponoszą wszelkie koszty utrzymania budynku, nie obciążając budżetu administracji centralnej lub samorządowej¹⁶⁹. Wspomniana wcześniej czeczeńska Fundacja Sintar stawia sobie na celu podobne działanie. Przyczynia się również do poszerzenia istniejącej oferty integracyjnej dla osób objętych ochroną międzynarodową w zakresie:

- 1) nauki języka polskiego,
- 2) kursów kształtujących świadomość obywatelską: w ośrodku odbywają się zajęcia dotyczące historii, kultury Polski mające sprzyjać integracji ze społeczeństwem polskim; ale również podobne zajęcia z historii i kultury czeczeńskiej mające na celu podniesienie samoświadomości (szczególnie wśród młodszego pokolenia) oraz wzmocnienie poczucia więzi i solidarności narodowej,
- 3) działań na rzecz podnoszenia świadomości społecznej w środowiskach przyjmujących cudzoziemców, w tym dialogu międzykulturowego pomiędzy środowiskiem przyjmującym a cudzoziemcami¹⁷⁰.

Warto również wskazać na działania organizacji pozarządowych, które obejmują współpracę szeregu organizacji etnicznych działających na rzecz integracji uchodźców. Ich przykładem jest Branżowa Komisja Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców działająca przy Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy¹⁷¹. Na dzień 31 grudnia 2016 roku jej członkami były 33

¹⁶⁷ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Projekt dokumentu dotyczącego tych kwestii to: Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne, 2013 (www.mpips.gov.pl, dostęp: 5 maja 2017).

¹⁶⁸ Dokument opisujący model Integracji Imigrantów został przyjęty uchwałą rady miasta. <http://www.gdansk.pl/urząd-miejski/Gdanski-Model-Integracji-Imigrantow-przyjety-przez-radnych,a,56777>.

¹⁶⁹ W momencie oddania maszynopisu tego raportu w końcu grudnia 2017, Dom Międzykulturowy miał zostać zlikwidowany do dnia 30 marca 2018 roku z uwagi na zajmowanie prze niego pomieszczeń nie nadających się do zamieszkiwania. Zamieszkującym go rodzinom obiecano mieszkania socjalne.

¹⁷⁰ <http://sintar.eu/o-osrodku-sintar/> [dostęp 14 maja, 2017].

¹⁷¹ <http://ngo.um.warszawa.pl>

organizacje¹⁷². W raporcie ze swojej działalności za rok 2016¹⁷³ wskazuje ona, że „Dużym wyzwaniem w pracach KDS jest silne osłabienie sektora NGO zajmujących się wsparciem dla cudzoziemców i imigrantów. Ze względu na nieprzychylną postawę wobec uchodźców i imigrantów wyrażaną przez obecny rząd, organizacje są przepracowane oraz pozbawione środków”.

Okres po rozpatrzeniu wniosku o objęcie ochroną międzynarodową

Po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o uzyskanie ochrony międzynarodowej osoby ze statusem uchodźcy i ochroną uzupełniającą mają prawo do Indywidualnego Programu Integracji (IPI), czyli rocznego programu, w ramach którego otrzymują zasiłki wypłacane przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) w miejscowości, gdzie decydują się zamieszkać (por. rozdział 1), oraz pokrywana jest (w obu wypadkach z budżetu centralnego) składka na ich ubezpieczenie zdrowotne. W roku 2016 realizowane były 272 takich programy obejmujące 515 osób (w tym 151 kobiet i 76 dzieci)¹⁷⁴. Indywidualny Program Integracji w założeniu ma pozwolić na usamodzielnienie się poprzez znalezienie miejsca zamieszkania, którego koszty są opłacane z comiesięcznego zasiłku integracyjnego, opanowanie języka polskiego w stopniu komunikatywnym (na bezpłatnych lub dofinansowywanych przez PCPR kursach językowych), uzyskanie, na odpowiednich kursach, kwalifikacji umożliwiających znalezienie zatrudnienia, wsparcie pracownika socjalnego, poradnictwo psychologiczne, doradztwo zawodowe, a w konsekwencji autonomiczne funkcjonowanie takiej osoby na rynku pracy i niezależność od pomocy społecznej. Deklaratywnie tworzone są więc warunki, aby osoby te mogły rzeczywiście się zintegrować w Polsce. Na poziomie rzeczywistych działań pojawiają się jednak poważne trudności. W literaturze przedmiotu bardzo ograniczony zakres pomocy dla osób, które otrzymały status uchodźcy, i związany z tym niski poziom ich sukcesu integracyjnego, został opisany np. w odniesieniu do uchodźców kambodżańskich w USA¹⁷⁵. Badania¹⁷⁶ przeprowadzone w krajach Europy Środkowo Wschodniej – Słowacja, Rumunia, Polska – wskazują na podobną prawidłowość.

Pracownicy socjalni stanowią ogniwo kluczowe w przebiegu i ostatecznym rezultacie programu integracyjnego. Z roli tej nie są jednak w stanie się wywiązać z jednej strony z powodu obciążenia opieką nad wieloma osobami (spośród których uchodźcy stanowią bardzo niewielką część)

¹⁷² Fundacja Afryka Inaczej, Fundacja Centrum Iqraa, Fundacja dla Wolności, Fundacja D.O.M., Fundacja Inna Przestrzeń, Fundacja Kultura bez granic, Fundacja na Rzecz Różnorodności Społecznej, Fundację na Rzecz Centrum Wielokulturowego, Fundacja "Nasz Wybór", Fundacja Obserwatorium, Fundacja "Ocalenie", Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”, Fundacja Różnosfera, Fundacja Sam Dżub Ling, Fundacja Solidarności Polsko-Czesko-Słowackiej, Fundacja Strefa WolnoSłowa, Fundacja Transkultura i Dialog Międzykulturowych, Fundacja Wspólna Europa, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Studiów Migracyjnych, Polska Akcja Humanitarna, Społeczność Tybetańska w Polsce, Stowarzyszenie Barwy Kultury, Stowarzyszenie Centrum Inicjatyw Międzykulturowych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego PRO HUMANUM, Stowarzyszenie "Nigdy Więcej", Stowarzyszenie Przyjaciół Międzynarodowego Ruchu ATD Czwarty Świat, Stowarzyszenie SIETAR Polska, Stowarzyszenie Vox Humana, Stowarzyszenie Wolnego Słowa, Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Wietnamczyków.

¹⁷³ Urząd m.st. Warszawa, *Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców w 2016 roku działającej przy Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy*, Warszawa, 2017. (<http://ngo.um.warszawa.pl>).

¹⁷⁴ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Świadczenia z pomocy społecznej udzielane cudzoziemcom w roku 2016*. Więcej informacji na temat pomocy społecznej publikowanych jest na stronie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (www.mpips.gov.pl).

¹⁷⁵ M. Fix, K. Tumlin, *Welfare reform and the devolution of immigration policy*, The Urban Institute, Waszyngton D.C. 1997.

¹⁷⁶ K. Bürkin, T. Huddleston, A. Chindea, *Refugee Integration and the Use of Indicators: Evidence from Central Europe*. United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Representation for Central Europe, Budapeszt 2013.

korzystającymi z różnych form wsparcia PCPR, a z drugiej strony dlatego, że ich program studiów, podobnie jak program studiów pedagogicznych i psychologicznych, nie dostarcza im wiedzy w tym względzie. W związku z tym rodziny osób, które otrzymały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, są traktowane przez nich jak inne rodziny w różnym stopniu dysfunkcyjne, a rola pracowników PCPR ogranicza się do dystrybuowania zasiłków pieniężnych. Sytuacja taka ma miejsce zwłaszcza w lokalizacjach, gdzie realizuje się mało IPI. W takich ośrodkach jak Warszawa, gdzie realizowana jest znaczna część tych programów, sytuacja wygląda nieco lepiej dzięki bardziej doświadczonej w pracy z cudzoziemcami kadrze.

Jest rzeczą niezmiernie ważną, aby pracownik socjalny dysponował kompetencjami do pracy z osobami z innych kultur niezależnie od tego, w jak dużym ośrodku działa. Wynika to z całego szeregu realizowanych przez niego działań, nie ograniczających się do IPI. Marcin Boryczko¹⁷⁷ analizuje szczegółowo wymieniane w literaturze przedmiotu wymagane kulturowe kompetencje pracowników socjalnych w czterech wymiarach: bycie świadomym swoich założeń kulturowych, rozumienie światopoglądu swoich klientów, rozwijanie właściwych strategii i technik interwencji, rozumienie organizacyjnych i instytucjonalnych procesów wzmacniających lub osłabiających kompetencje kulturowe¹⁷⁸. W kontekście polskim ustawa o pomocy społecznej w artykule 7 pkt 11 wskazuje, że przesłankami do udzielenia pomocy społecznej są „trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą (...)”.

Kompetentny międzykulturowo pracownik socjalny to nie jest tylko osoba, która ma dostarczyć określonej usługi – IPI – konkretnej grupie klientów, lecz osoba pracująca w zróżnicowanych społecznościach lokalnych, których różnorodność jest zarazem zasobem i polem współpracy, jak i źródłem napięć i konfliktów, czyli materią pracy systemu pomocy i integracji społecznej. Warto bowiem spojrzeć też na działania pracowników socjalnych wobec osób z pobytem humanitarnym i tolerowanym. Osoby te mają pewne uprawnienia do pomocy finansowej (zasiłki celowe), korzystają z mieszkania wspomaganego, korzystają z Centrum Integracji Społecznej, korzystają z poradnictwa prawnego, psychologicznego, pedagogicznego i rodzin. Warto pamiętać, że Centrum Integracji Społecznej kieruje pracownik socjalny właściwego ośrodka pomocy społecznej. Od kompetencji kulturowej tego pracownika zależy nie tylko wybór właściwej formy aktywizacji zawodowej zgłaszającej się do tego ośrodka osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową lub osoby, która jakąś formę takiej ochrony otrzymała, ale też wytrwanie klienta w podjętej formie zdobywania kompetencji zawodowych czy językowych, a więc w konsekwencji tempo i skuteczność integracji w społeczeństwie polskim¹⁷⁹. Osoby w procedurze ubiegania się o ochronę międzynarodową decydujące się na zamieszkanie poza ośrodkiem dla cudzoziemców stają się mieszkańcami lokalnej społeczności, którzy nie mają uprawnień do wsparcia finansowego ze strony ośrodków pomocy społecznej, ale mogą korzystać z różnych form pracy socjalnej. Z gdańskiej praktyki¹⁸⁰, wynika, że rodziny te korzystały ze wsparcia Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w następujących formach: pomoc w zorganizowaniu nauki języka polskiego, udzielanie informacji na temat wszystkich dziedzin życia (zatrudnienie, mieszkalnictwo, edukacja, kultura, lokalne społeczności, ochrona przed przemocą i dyskryminacją, ochrona zdrowia), ułatwienie dostępu do programów edukacyjnych i obywatelskich, pełniących funkcje tzw. pre-integracji, pomoc w kontakcie z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz imigrantów, pośrednictwo w znalezieniu tanich ofert mieszkaniowych, pomoc prawna w

¹⁷⁷ M. Boryczko, *Młodzież i dzieci z doświadczeniem uchodźstwa i migracji...op.cit*

¹⁷⁸ D. Wing Sue, *Multicultural Social Work Practice*, Wiley, Hoboken 2006.

¹⁷⁹ <http://www.bezdomnosc.org.pl/index.php/punkt-sopot>

¹⁸⁰ Informacje te pochodzą z projektu badawczego „Praca socjalna z uchodźcami i imigrantami w kontekście wdrażania Modelu Integracji Imigrantów w Gdańsku” realizowanego w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Gdańsku przez dr Dorotę Jaworską z Instytutu Pedagogiki Uniwersytetu Gdańskiego.

konsultowaniu umów najmu i innych sprawach urzędowych, poradnictwo psychologiczne, pedagogiczne i rodzinne, interwencja w sytuacjach przemocy w rodzinie. Zorganizowanie zespołów interdyscyplinarnych z udziałem pracowników socjalnych z doświadczeniem międzykulturowym skutkowało zaplanowaniem interwencji adekwatnych kulturowo, udział kompetentnych pracowników socjalnych w rozwiązywaniu problemów szkolnych uczennic z rodzin w procedurze uchodźczej doprowadził do pogłębionej diagnozy i wprowadzenia rozwiązań uwzględniających sytuację rodzinną, aktywność pracowników socjalnych doprowadziła do udziału uchodźców w różnych miejskich i dzielnicowych wydarzeniach kulturalnych, pracownicy socjalni wielokrotnie organizowali pomoc w poprawie warunków bytowych tych osób poprzez dostarczanie mebli, sprzętów domowych itp.

Kolejny ważny element programu integracyjnego – kursy języka polskiego – również nie działa dobrze. Jak wskazuje raport NIK z 2015 roku¹⁸¹, w nauce języka polskiego uczestniczyła tylko około jedna trzecia uchodźców realizujących programy integracyjne, a intensywność nauki była niska – od dwóch do czterech godzin lekcyjnych tygodniowo¹⁸². Zajęcia te odbywają się często w porze, gdy podopieczni PCPR pracują, w odległych od ich miejsca zamieszkania lokalizacjach. W wypadku kobiet opiekujących się dziećmi brak zorganizowanej opieki nad dziećmi w porze trwania zajęć językowych utrudnia im lub wręcz uniemożliwia branie udziału w takich zajęciach. Ponadto roczny okres trwania kursu jest niewystarczający do opanowania języka. Jak wskazuje przytaczany wcześniej raport NIK, nauka języka w Polsce staje się obowiązkowa dopiero dla cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy i uczestniczą w IPI, ale jednocześnie jej prowadzenie uzależniono „od potrzeb i możliwości”. W efekcie, na prowadzenie kursów języka polskiego na początkowym, wspieranym jeszcze przez państwo etapie integracji, nie przeznaczano żadnych środków z budżetu państwa i tylko niewielkie z budżetów samorządów. Obowiązek nauki języka polskiego w trakcie programu integracji realizowany był więc niemal wyłącznie przez organizacje pozarządowe (z wykorzystaniem środków UE). NIK wskazuje, że może to zagrozić ciągłości kursów w związku ze znacznym opóźnieniem wejścia w życie nowego mechanizmu finansowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014–2020. W zakresie nauczania języka polskiego prowadzonego dla osób realizujących IPI warto wskazać na dobre praktyki Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie. Zajęcia tam prowadzone mają charakter indywidualny i są prowadzone dla samotnych matek i osób tego wymagających w miejscu zamieszkania cudzoziemca¹⁸³.

Kursy zawodowe organizowane przez urzędy pracy obejmują głównie niskokwalifikowane zawody (jak np. kierowca, fryzjerka), które nie tworzą perspektyw znalezienia po ich ukończeniu zatrudnienia między innymi dlatego, że występuje przesycenie absolwentami takich kursów. Dotyczy to zwłaszcza małych, peryferyjnych miejscowości, gdzie część osób objętych ochroną międzynarodową decyduje się zamieszkać, gdyż takie właśnie miejscowości znajdują się w bezpośredniej bliskości ośrodków dla uchodźców. Należy jednak podkreślić, że w roku 2016 blisko dwie trzecie osób objętych IPI mieszkało w województwie mazowieckim¹⁸⁴. W tym kontekście warto wspomnieć o jednym z realizowanych w Warszawie programów służących zwiększeniu szans na integrację osób objętych ochroną - „Warszawskim testowym projekcie integracji cudzoziemców z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy” (WITEK), realizowanym przez Biuro Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy w latach 2016–2018 na terenie Warszawy. Jest to pilotaż programu szybkiej integracji przez aktywizację zawodową skierowany do cudzoziemców, którzy w Polsce otrzymali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Podstawowy cel projektu to przetestowanie modelu integracji tej grupy

¹⁸¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Pomoc społeczna dla uchodźców...*, op. cit.

¹⁸² Jest to nieco niższy odsetek niż wskazywany w cytowanych wcześniej badaniach Instytutu Spraw Publicznych z 2016 roku prezentowanych w: J. Baczyński-Sielaczek, *Język polski w ośrodkach. Wyniki badania ewaluacyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016 (por. rozdział 1).

¹⁸³ Najwyższa Izba Kontroli, *Pomoc społeczna dla uchodźców...*, op. cit., s. 41-42.

¹⁸⁴ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Świadczenia z pomocy społecznej...*, op. cit.

cudzoziemców przez rynek pracy uwzględniającego ich kluczowe potrzeby i, w założeniu, umożliwiającego im samodzielne funkcjonowanie (zwłaszcza w wymiarze społeczno-ekonomicznym) w Polsce. Istotnym elementem opisywanego projektu jest bieżący monitoring i określenie możliwości jego multiplikacji. Efektywna liczba uczestników projektu wynosi 10 osób. W realizację przedsięwzięcia zaangażowane są zarówno podmioty sektorów administracji publicznej, pozarządowego i prywatnego jak i badacze migracji i integracji

Zasadność realizacji programów o takich charakterze jak WITEK, jest bez wątpienia zasadne biorąc pod uwagę, że raport NIK z 2015 roku z kontroli przebiegu i skuteczności IPI w odniesieniu do 80 rodzin wykazał, że 16 rodzin przerwało swój udział w programie i opuściło Polskę, zatrudnienie po zakończeniu programu znalazło tylko 11 rodzin spośród rodzin objętych analizą, a 25 rodzin po ukończeniu programu nadal korzystało z pomocy społecznej. Tak więc IPI wbrew swoim założeniom jedynie w niewielkim stopniu okazał się pomocny dla osób nim objętych. Z uwagi na ograniczenia wskazane powyżej skutkuje on raczej segregacją członków tej grupy, wpływając na lokowanie ich w populacji osób o najniższych dochodach, uzależnionych od pomocy społecznej, stygmatyzowanych jako żyjących na koszt polskiego podatnika i nie wnoszących nic w rozwój naszego kraju, lecz stanowiących jedynie obciążenie dla polskiego systemu opieki społecznej. Rzeczywistą przyczyną tego stanu rzeczy jest – jak wskazuje raport NIK – niemożność znalezienia zatrudnienia pozwalającego cudzoziemcom na utrzymanie swoich rodzin, zwłaszcza rodzin wielodzietnych, których jest немало wśród osób pochodzenia czeczeńskiego. Na taką sytuację wpływ mają obawy pracodawców przed zatrudnianiem osób z Czeczenii, co według nich może przyczynić się do rezygnacji z pracy przez pozostałe zatrudnione w danym miejscu osoby. Podjęcie działalności zarobkowej opartej na samozatrudnieniu napotyka natomiast na przeszkody wynikające z braku możliwości uzyskania kredytu bankowego bez gwarancji udzielonej przez obywatela polskiego o odpowiedniej zdolności kredytowej do podjęcia się tego zobowiązania. Brak takich funduszy na szczeblu administracji lokalnej czyni skorzystanie z kredytu niemożliwym.

Osoby otrzymujące w wyniku rozpatrzenia wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej prawo pobytu w Polsce, które legitymują się dyplomami ukończenia wyższych uczelni nie otrzymują one jednak ze strony PCPR pomocy w przeprowadzeniu procedury nostryfikacji tych dyplomów w Polsce. W szczególności brak jest procedur dla stosunkowo dużej grupy osób, które uciekając ze swojego kraju nie miały możliwości zabrania dokumentów poświadczających posiadane wykształcenie. Nie mogąc zwrócić się o ich przestanie, czy to z obawy przed ujawnieniem aktualnego miejsca zamieszkania, czy to z obawy przed narażeniem na niepożądaną uwagę władz rodziny w kraju pochodzenia. Osoby te są traktowane jako nieposiadające wykształcenia średniego lub wyższego, co w konsekwencji skazuje je na wykonywanie najprostszych, najniżej płatnych zawodów. Brak procedur w zakresie identyfikacji osób z wykształceniem wyższym i nostryfikacji ich dyplomów jest bardzo niekorzystny nie tylko dla nich samych, ale też dla Polski, gdyż niewykorzystane pozostają bardzo cenne zasoby wspierające integrację społeczności korzystającej z różnych form ochrony międzynarodowej w naszym kraju. Przykładowo tylko wśród mieszkańców wspomnianego wcześniej Domu Międzykulturowego znajdowali się: lekarz, absolwentki kierunków pedagogicznych, pielęgniarka. Każda z tych osób mogłaby odegrać nie tylko rolę asystentki(ta) kulturowego aktywnie wspierającego integrację osób z Czeczenii w Polsce, ale też być niezwykle pomocna dla polskich instytucji realizujących działania związane z pobytem w Polsce osób, które otrzymały różną formę ochrony międzynarodowej.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Informacje te pochodzą z projektu badawczego „Praca socjalna z uchodźcami i imigrantami w kontekście wdrażania Modelu Integracji Imigrantów w Gdańsku” realizowanego w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Gdańsku przez dr Dorotę Jaworską z Instytutu Pedagogiki Uniwersytetu Gdańskiego.

Szczególnie wiele trudności pojawia się w odniesieniu do znalezienia mieszkania. Mimo że ośrodki dla osób oczekujących na rozpatrzenie wniosku o ochronę międzynarodową znajdują się w lokalizacjach o dużym stopniu ubóstwa i izolacji, to z uwagi na brak efektywnej działalności pre-integracyjnej, nieznajomości innych regionów Polski oraz możliwości znalezienia w nich zatrudnienia, właśnie na bezpośrednie otoczenie ośrodków pada wybór części cudzoziemców odnośnie do prób samodzielnego osiedlenia się w trakcie trwania IPI, jak również po jego zakończeniu. Znalezienie możliwości zakwaterowania jest w takich miejscach niebywale trudne. W poszukiwaniach najczęściej wspierają cudzoziemców wolontariusze organizacji pozarządowych. Wedle ich relacji rozmowy telefoniczne z wynajmującymi mieszkania toczą się bez przeszkód (mimo informacji, że chodzi o wynajem mieszkania dla rodziny z kilkorgiem dzieci) do momentu, gdy pojawia się informacja, że chodzi o rodzinę lub osoby z Czeczenii. Wówczas okazuje się, że mieszkanie „nagle” zostało już wynajęte. Warto też odnotować, że zaczynają się już pojawiać w ogłoszeniach o wynajmie mieszkań bezpośrednie zastrzeżenia co do tego, że wynajem jest możliwy tylko osobie białej i katolikowi¹⁸⁶. Ten stan rzeczy powoduje, że mieszkania dla osób, które otrzymały ochronę międzynarodową i chcących osiedlić się w Polsce, są wynajmowane z trudem, często za cenę wyższą od rynkowej, bez formalnej umowy. Powoduje to nie tylko łatwość wyrzucenia najemców przed upływem okresu, na jaki mieszkanie zostało wynajęte, ale też odmowę oficjalnego zameldowania¹⁸⁷. Bariery w wynajęciu mieszkania, na jakie napotykają cudzoziemcy wyznający islam, opisują wyniki eksperymentu¹⁸⁸ przeprowadzonego w ramach kierowanego przeze mnie seminarium licencjackiego. A oto przebieg tego eksperymentu. Osoba współpracująca z badaczem odpowiedziała na ogłoszenie o wynajęciu mieszkania umieszczone na jednym z portali ogłoszeniowych w mieście średniej wielkości na południu Polski. Poinformowała ogłoszeniodawcę, że jej mąż jest cudzoziemcem oraz że mają trzyletniego synka. Informacje te nie wywołały żadnych dodatkowych pytań ze strony wynajmującego. Po uzgodnieniu ceny najmu nastąpiło ustalenie terminu oględzin mieszkania. Na spotkanie kobieta przysłała w chuście wyrażnie wskazującej na to, że jest muzułmanką. Gospodarz mieszkania w momencie otwarcia drzwi i zobaczenia jej stroju zatrzęsął drzwiami natychmiast z okrzykiem „Pani mi tu wszystkich wystraszy”. Odmówił również jakichkolwiek dalszych rozmów.

Warunki mieszkaniowe osób, które otrzymały status uchodźcy, ulegają gwałtownemu pogorszeniu po upływie okresu otrzymywania świadczeń pieniężnych w ramach IPI. W przeciwieństwie do innych krajów UE¹⁸⁹ uchodźcy nie otrzymują w Polsce dodatkowego wsparcia w wynajęciu mieszkania socjalnego, choć w świetle prawa mogą korzystać z dostępu do zasobów komunalnych gmin (por. rozdział 1). Skutkuje to gwałtownym pogorszeniem sytuacji bytowej rodzin, zamieszkaniem nawet kilkunastu osób w jednopokojowych mieszkaniach, rozłąką dzieci z rodzicami (dzieci są oddawane krewnym mającym lepsze warunki mieszkaniowe np. dzięki pozyskaniu mieszkania z puli tzw. mieszkań chronionych lub z puli zasobów lokalowych gmin)¹⁹⁰. Niekiedy zaś rodziny doświadczają całkowitej lub częściowej bezdomności. Badania dotyczące bezdomności wśród uchodźców w Polsce wskazują, że różnych form wykluczenia mieszkaniowego doznaje w Polsce 30–40% osób objętych ochroną

¹⁸⁶ Informacja z rozmowy z wolontariuszką PAH, odbytej w trakcie wykładu z psychologii kulturowej w Instytucie Psychologii UJ w dniu 26 marca 2017 roku.

¹⁸⁷ A. Chrzanowska, I. Czerniejewska, „Mieszkamy tutaj bo nie mamy innego wyjścia...”. Raport z monitoringu warunków mieszkaniowych uchodźców w Polsce, *Analizy, Raporty, Ekspertyzy 2*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2015.

¹⁸⁸ K. Fedorcak, Przykłady reakcji społecznych na „Innych”: Muzułmańska „konwertytka” w przestrzeni publicznej, praca licencjacka, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2015 (niepublikowany maszynopis).

¹⁸⁹ K. Bürkin, T. Huddleston, A. Chindea, *Refugee Integration and the Use of Indicators...*, *op. cit.*

¹⁹⁰ A. Chrzanowska, I. Czerniejewska, „Mieszkamy tutaj bo nie mamy innego wyjścia...”, *op. cit.*

międzynarodową¹⁹¹. Jest to niemal 4-krotnie więcej niż w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej¹⁹².

3.4 Podsumowanie

Urząd do Spraw Cudzoziemców odpowiada za etap pre-integracji, służący przygotowaniu przybyszów do samodzielności (np. nauka języka). Zdaniem NIK w praktyce etap ten w niewystarczającym stopniu spełnia swoją rolę, chociaż środki Urzędu na ten cel znacząco wzrosły (z 33,7 mln zł w 2012 roku do 45,4 mln zł w 2014 roku). Bardzo niski odsetek cudzoziemców na etapie pre-integracji uczy się języka polskiego (od 14 do 17 proc.), a intensywność nauki jest niska. Nie rozpoznaje się też potrzeb rynku pracy i nie prowadzi szkoleń ani kursów zawodowych. Działania na etapie perintegracji sprowadzają się głównie do pomocy socjalnej, która, co potwierdza NIK, udzielana jest prawidłowo.

Następujący później proces właściwej integracji, za który odpowiada Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a którego zasadniczym elementem powinny być 12-miesięczne IPI, sprowadza się głównie do dalszej pomocy finansowej. Środki z budżetu państwa pokrywają tylko świadczenia i ubezpieczenie zdrowotne na czas trwania programów integracyjnych. Choć świadczenia w ramach IPI są względnie wysokie (w porównaniu do zasiłków socjalnych wypłacanych w Polsce), statusu materialnego uchodźców nie można porównać do statusu korzystających z pomocy społecznej obywateli polskich, gdyż ich potrzeby znacznie się różnią¹⁹³. Różnice te wynikają nie tylko z różnic w zakresie kompetencji kulturowej i językowej uchodźców i Polaków, ale też dysponowania siecią wsparcia społecznego, która w odniesieniu do uchodźców jest znacząco ograniczona.

Pamiętając o wynikach badań wskazujących na relatywnie wysoką liczbę osób w Polsce (nawet w miejscowościach takich jak Łomża), gdzie znajdują się ośrodki dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które nigdy nie spotkały imigranta, i charakteryzujące te osoby obawy, że cudzoziemcy stanowią zagrożenie dla porządku publicznego, to trudności w znalezieniu mieszkania i zatrudnienia stają się zrozumiałe¹⁹⁴.

Konglomerat przedstawionych czynników powoduje, że osoby objęte różnymi formami ochrony międzynarodowej w Polsce zmagają się nie tylko z trudnymi, „wypychającymi” poza główny nurt życia społecznego, warunkami bytowymi, ale dodatkowo doświadczają sytuacji, którą można określić jako ubóstwo symboliczne¹⁹⁵. Składają się na nie negatywna percepcja społeczna, brak szacunku społecznego, różne formy dyskryminacji, negatywne stereotypy „obcego” lub „muzułmanina”. Istotnym czynnikiem wpływającym na łatwość formułowania takich przekonań i ich trwałość jest brak w programach kształcenia w polskich szkołach wiedzy o różnorodności kulturowej Polski, o problematyce uprzedzeń i stereotypów¹⁹⁶.

¹⁹¹ K. Wysieńska., *Gdzie jest mój dom, bezdomność i dostęp do mieszkań wśród ubiegających się o status uchodźcy, uchodźców i osób z przyznana ochrona międzynarodową w Polsce*. UNHCR, 2013.

¹⁹² K. Bürkin, T. Huddleston, A. Chindea, *Refugee Integration and the Use of Indicators...*, op. cit.

¹⁹³ www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-systemie-pomocy-spoecznej-dla-uchodzcow.html.

¹⁹⁴ M. Bilewicz et al., *Stosunek do uchodźców...*, op.cit.

¹⁹⁵ R. Lister, *Poverty. Key concepts*. Polity, Cambridge 2004.

¹⁹⁶ M. Abramowicz (red). *Wielka Nieobecna – o edukacji antydyskryminacyjnej w systemie edukacji formalnej w Polsce. Raport z Badań*. Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej, Warszawa 2011.

Osobnym aspektem tego ubóstwa przeżywanym przez mężczyzn z rodzin uchodźców jest poczucie, że nie wypełniają oczekiwań związanych z pełnioną w społeczeństwie i rodzinie roli społecznej¹⁹⁷. Adger-Adajew¹⁹⁸ stwierdza, że oczekiwania wobec mężczyzn w kulturze czeczeńskiej są szczególnie wyraźnie formułowane. Mężczyzna ma być bowiem kimś, kto odpowiada za byt i bezpieczeństwo swojej rodziny, być wzorem w procesie socjalizacji synów, człowiekiem o nieposzlakowanym honorze, co pozwala mu na bycie traktowanym jako pełnowartościowy członek społeczności czeczeńskiej. Skrajne ubóstwo i brak możliwości zabezpieczenia potrzeb swojej rodziny w sposób oczywisty temu wzorcowi uchybiają.

Kontrola NIK przeprowadzona w 2015 roku wykazała, że dwa organy odpowiedzialne za proces integracyjny uchodźców – Urząd do Spraw Cudzoziemców i Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – działają w oderwaniu od siebie, na podstawie dwóch różnych aktów prawnych (ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony – Urząd do Spraw Cudzoziemców i ustawy o pomocy społecznej – MRPiPS), chociaż cel działań w tej sprawie jest wspólny. Skoordynowanie tych działań, ale też podjęcie działań na szczeblu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego mających na celu wprowadzenie do podstawy programowej studiów na kierunkach psychologia, pedagogika czy praca socjalna zajęć pozwalających uzyskać kompetencje do pracy z uchodźcami, pozwoliłoby na uzyskanie lepszych efektów podejmowanych przez państwo starań mających doprowadzić do funkcjonowania uchodźców jako pełnoprawnych członków społeczeństwa.

¹⁹⁷K. Łukasiewicz, Adaptacja do biedy, ubóstwo wśród uchodźców czeczeńskich w Polsce, w: A. Paszko (red.), *Edukacja międzykulturowa w Polsce wobec nowych wyzwań*. Willa Decjusza, Kraków 2012, s. 169-197.

¹⁹⁸ I. Adger-Adajew, *Kamienie mówią Dzieje i kultura Czeczenów*, Instytut Kultury Narodów Kaukazu, Warszawa 2005.

Sławomir Łodziński

4 UCHODŹCY JAKO „SPOŁECZNOŚĆ PODEJRZANA” (*SUSPECTED COMMUNITY*). POLSKA OPINIA PUBLICZNA WOBEC UDZIELANIA POMOCY UCHODŹCOM W OKRESIE MAJ 2015 – MAJ 2017¹⁹⁹

4.1 Wstęp

Do połowy 2015 r. zjawisko uchodźstwa (jak i generalnie imigracji) do Polski nie wzbudzało dużego zainteresowania tak opinii publicznej, jak i mediów oraz polityków. Było ono raczej kwestią drugorzędną i egzotyczną, zarówno słabo dyskutowaną, jak i artykułową społecznie, poruszaną głównie z perspektywy doświadczeń innych krajów europejskich. Dlatego uchodźcy nie budzili negatywnych emocji, nie przyczyniali się do powstawania „paniki moralnej” i tworzenia społecznej atmosfery zagrożenia związanej z migracjami. Sytuacja ta zmieniła się radykalnie w połowie 2015 r., kiedy wskutek doniesień medialnych o „kryzysie migracyjnym” w Europie problem uchodźców, sposobów i zakresu udzielania im pomocy oraz udziału Polski w unijnym rozwiązywaniu tego wyzwania stał się nieoczekiwany problem „gorącym” politycznie i żywo dyskutowanym społecznie.

Opisywane wydarzenia spowodowały głębokie zmiany w naszej opinii publicznej dotyczącej gotowości przyjmowania osób starających się u nas o uzyskanie statusu uchodźcy²⁰⁰ oraz udzielania im pomocy.

¹⁹⁹ Problematyką reakcji polskiej opinii publicznej na kryzys uchodźczy byłem zainteresowany od samego początku wybuchu „kryzysu migracyjnego”, czyli od wiosny 2015 r. Pierwsze bardziej systematyczne refleksje na ten temat przedstawiłem podczas konferencji pt. „Współczesny kryzys migracyjny w Europie. Wyzwania etyczne, społeczno-kulturowe i etniczne” zorganizowanej przez Instytut Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w dniu 15 grudnia 2015 r. (tekst z tego wystąpienia pt. „Migracyjna <panika moralna>? Polska opinia publiczna wobec udzielania pomocy uchodźcom w okresie maj–grudzień 2015” ma się ukazać w publikacji pokonferencyjnej). W kwietniu 2016 r. prezentowałem zaktualizowany referat na ten temat w ramach seminarium prowadzonego przez prof. Joannę Kurczewską (seminarium Zakładu Socjologii Teoretycznej i Zespołu Socjologii i Antropologii Kultury IFiS PAN z cyklu „Lokalne, regionalne, krajowe i ponadnarodowe: cztery spojrzenia na zmianę społeczną i ład społeczny”). Obecny tekst opracowania był dyskutowany w czasie zebrania Zakładu Socjologii Ogólnej Instytutu Socjologii UW na początku maja 2017 r., podczas którego otrzymałem wiele ważnych dla mnie wskazówek, za które chciałbym podziękować wszystkim uczestnikom tego spotkania. Dziękuję także Markowi Szonertowi za korekty moich niezręczności stylistycznych, ale przede wszystkim chciałbym wyrazić gorące podziękowania Agacie Górny za krytyczne przejrzenie mojego tekstu oraz za wszystkie uwagi na jego temat. Oczywiście za wszelkie błędy i niedociągnięcia znajdujące się w tym opracowaniu odpowiadam osobiście.

²⁰⁰ Pojęcie to rozumiem szeroko, ale zgodnie z literaturą przedmiotu jako osobę, która wymaga ochrony i pomocy z powodu przyczyn i skutków ucieczki z ojczystego kraju lub regionu, zob. B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Uniwersytet Wrocławski – E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2014, s. 105–106.

Nastąpił szybki (gdyż już w drugiej połowie 2015 r.) i radykalny (gdyż o prawie jedną trzecią) spadek dotychczasowego raczej wysokiego poziomu deklarowanych pozytywnych postaw wobec uchodźców i udzielania im pomocy oraz silny wzrost negatywnych nastawień wobec nich. Z dotychczasowego tematu humanitarnego stali się oni nagle problemem publicznym (na który stale żywo do tej pory reaguje opinia publiczna) i politycznym (zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim), jak i wyzwaniem związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa przed możliwymi zagrożeniami terrorystycznymi. Nie miało to jednak nic wspólnego z rzeczywistym napływem uchodźców do Polski, który pozostał na stosunkowo niskim poziomie (por. rozdz. 2). Sytuacja taka trwa do dzisiaj. Podobne pogorszenie społecznych nastawień wobec imigracji oraz postaw wobec udzielania pomocy uchodźcom, choć nie tak radykalne, miało miejsce także w innych krajach europejskich (o czym dalej).

Wydaje się, że owo pogorszenie postaw wobec uchodźców miało w dużym stopniu związek ze społecznym odbiorem w naszym kraju „kryzysu migracyjnego” w Europie²⁰¹. Przybrało ono u nas cechy zjawiska medialnej „paniki moralnej”²⁰². Pojęcie to (i sama koncepcja) mówi o tym, że rodzi się ono wokół zaniepokojenia (lęku) społeczeństwa możliwym zachowaniem określonych grup i osób (jak np. reprezentantów niektórych kultur młodzieżowych, np. skinheadów lub przedstawicieli niektórych grup mniejszościowych, jak np. osób homoseksualnych lub członków sekt religijnych) lub stanowi reakcję na określone zjawiska społeczne (jak np. AIDS czy narkotyki). Wszystkie one są traktowane jako zagrażające głównym wartościom oraz interesom całego społeczeństwa lub jego określonym grupom²⁰³. Towarzyszy temu poczucie dysproporcji (poziom lęku jest nieproporcjonalny do rzeczywistego znaczenia tego zjawiska) i konsensu społecznego, czyli przekonania, że dane zjawisko istnieje i należy sobie z nim odpowiednio radzić. Związana jest z tym stereotypizacja i stygmatyzacja danej kategorii społecznej. Udział mediów w informowaniu o postępach w rozwoju tego zjawiska powoduje, że ich odbiorcy stają się z czasem coraz bardziej przekonani, że poruszany problem jest nie tylko rzeczywisty, ale może ich nawet osobiście dotyczyć, co oznacza także wzrost „publicznej nerwowości” na jego temat. Media zamiast zmniejszać poziom lęku społecznego mogą go, wprost przeciwnie, wzmacniać²⁰⁴.

²⁰¹ Zob. na ten temat dyskusję redakcyjną pt. „Różne oblicza problemów migracyjnych / uchodźczych i politycznych w Europie” w: *Biuletyn Migracyjny* 53, grudzień 2015, s. 1–13; P. Sasnal (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 2015, s. 11–22. Obecnie najbardziej aktualnymi i całościowymi opracowaniami na ten temat w języku polskim są następujące pozycje: J. Szymańska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Wydawnictwo ASPRA, Warszawa 2017; J. Balicki, W. Necel (red.), *Kryzys migracyjny w Europie. Wyzwanie etyczne, społeczno-kulturowe i etniczne*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2017.

²⁰² Twórcą tego pojęcia i całej koncepcji (która budzi krytykę) jest brytyjski socjolog Stanley Cohen, który w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku opisywał reakcje brytyjskich mediów na publiczne przejawy niektórych subkultur młodzieżowych – por. I. Zielińska, *Panika moralna. Homoseksualność w dyskursach medialnych*, Wydawnictwo Naukowe Nomos, Kraków 2015, s. 18–24. O odnoszeniu tego pojęcia do obecnego kryzysu migracyjnego w Europie zob. Z. Bauman, *Obcy u naszych drzwi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 7–29.

²⁰³ „Panika moralna” lub „zbiorowe uniesienie” (*collective effervescence*) rodzi się na styku działania mediów, opinii publicznej, władzy i podziałów politycznych, por. I. Zielińska, *Media, interes i panika moralna. Nowa kategoria socjologiczna i jej implikacje*, *Kultura i Społeczeństwo* 58(3), 2004, s. 162–164. O współczesnych implikacjach tej koncepcji por. S. Ungar, *Panika moralna versus społeczeństwo ryzyka: konsekwencje zmian w sferze niepokojów społecznych*, w: P. Sztompka, M. Boguni-Borowska (red.), *Socjologia codzienności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008, s. 907–933.

²⁰⁴ Por. S. Urbańska, „Cała Polska liczy eurosieroty”: panika moralna i płeć w wykluczeniu oraz stygmatyzacji rodzin migrantów, *Kultura i Społeczeństwo* 54(3), 2010, s. 61–88; S. A. Wargacki, *Zjawisko paniki moralnej jako wyznacznik granic moralności*, *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie* 18, 2009, s. 13–17.

Jak się wydaje, uchodźcy stali się w naszym kraju przedmiotem takiej medialnej „paniki moralnej”, w ramach której tej ogólnej kategorii przypisano konkretne znaczenia związane z ich pochodzeniem geograficznym z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki, wyznaniem religijnym dotyczącym jedynie islamu oraz poczuciem zagrożenia związanego z terroryzmem²⁰⁵. Dodatkowo zjawisko było wzmacniane przez brak przez długi czas jasnej i zdecydowanej politycznej odpowiedzi na kryzys migracyjny (szczególnie latem 2015 r.), a także toczącą się w tym okresie (lato – wczesna jesień 2015 r.) kampanię wyborczą do parlamentu. Uchodźcy stali się wówczas symbolicznym pretekstem do wyraźnego artykułowania i zaznaczenia różnic politycznych konkurujących ze sobą ugrupowań politycznych. Dyskusja o ich przyjęciu w naszym kraju przyczyniła się nie tylko do medialno-publicznej widoczności (tabloizacji) kwestii imigracji do Polski, ale także do jej znacznego upolitycznienia²⁰⁶. Jak powiedział Witold Klaus w trakcie dyskusji zorganizowanej przez Ośrodek Badan nad Migracjami „to, jakim językiem posługują się politycy i urzędnicy wysokiego szczebla, jest, moim zdaniem, największym problemem. Ten język tworzy panikę, szczególnie w Polsce”²⁰⁷.

W tym opracowaniu będę próbował pokazać, że przyjmowanie uchodźców w naszym kraju przestało być widziane jako rodzaj zobowiązania udzielania im pomocy, czy to ze względów moralnych (pomoc osobom potrzebującym), humanitarnych (osoby te znalazły się w niezawinionej przez siebie sytuacji wojny oraz prześladowań na tle etnicznym i religijnym), prawnych (ze względu na podpisane umowy międzynarodowe dotyczące ochrony ich praw) lub też historycznych (poczucia solidarności, że my też kiedyś byliśmy uchodźcami). Uchodźcy zaczęli być postrzegani przede wszystkim jako społeczność, która nam zagraża z perspektywy utrzymania bezpieczeństwa publicznego (zagrożenie atakami terrorystycznymi), kultury ojczystej (obawa przed ich obecnością ich religijnego fundamentalizmu i nietolerancyjnego stosunku do innych religii i obyczajów, zwłaszcza tych dotyczących kobiet) oraz wykorzystywania przez nią ograniczonych zasobów finansowych i socjalnych dla naszych potrzebujących obywateli.

W literaturze przedmiotu takie społeczności określa się często terminem „społeczności podejrzanej” (*suspect community*). Twórcą tego pojęcia jest brytyjski kryminolog Paddy Hillard, który opisywał skutki społeczne wprowadzenia w Wielkiej Brytanii ustaw antyterrorystycznych skierowanych przeciwko IRA w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku²⁰⁸. Wpłynęło to na takie postrzegania Irlandczyków żyjących w Irlandii, jak i osób o irlandzkim pochodzeniu mieszkających w Wielkiej Brytanii, że byli oni zarówno jako indywidualne osoby, jak i cała społeczność postrzegani jako „podejrzani o terroryzm”

²⁰⁵ Por. „Cudzoziemcy, którzy do nas przyjeżdżają, są postrzegani jako grupa jednorodna, czyli po prostu jako wyznawcy Allaha. Jako gigantyczne zagrożenie, zalew fundamentalistycznym islamem, który jest nam kompletnie kulturowo obcy. Uważamy, że ci ludzie się nie zintegrują, ponieważ tak są skrojeni przez swoją religię. Nikt nie bierze pod uwagę tego, że ludzie, którzy uciekają, mogą być ateistycznie nastawieni do rzeczywistości. Widzimy w nich, jeśli nie aktualnych, to in *statu nascendi* terrorystów. To jest bardzo niebezpieczne”, Konrad Pędziwiatr, głos w dyskusji redakcyjnej pt. „Różne oblicza problemów migracyjnych / uchodźczych i politycznych w Europie”, w: *Biuletyn Migracyjny* 53, grudzień 2015, s. 10.

²⁰⁶ Por. „Skupiono się jedynie na kwestii sekurytyzacji migracji, bezrefleksyjnym stawianiu jedynie na kwestię bezpieczeństwa. Tego w Polsce nie było wcześniej. Bardzo łatwo jest w ten sposób wywoływać lęki społeczne przed imigrantami. Bliska jest mi koncepcja Jérôme’a Valluya, który mówi o „rządowej ksenofobii”, a przez to pojęcie rozumie pokazywanie migrantów i migracji jako problemu, którego rozwiązaniem jest m.in. odsyłanie migrantów i ich niewpuszczanie. Bo my robimy panikę wokół zagadnienia, które nie istnieje i prawdopodobnie nie zaistnieje. Może przesiedlimy 900 osób z Libanu, bo za to odpowiada polski rząd. Co to są jednak za liczby, biorąc pod uwagę cały aparat państwa i ludność Polski?”, Witold Klaus, głos w dyskusji redakcyjnej pt. „Różne oblicza problemów migracyjnych / uchodźczych i politycznych w Europie”, w: *Biuletyn Migracyjny* 53, grudzień 2015, s. 9–10.

²⁰⁷ Witold Klaus, głos w dyskusji redakcyjnej pt. „Różne oblicza problemów migracyjnych / uchodźczych i politycznych w Europie”, w: *Biuletyn Migracyjny* 53, grudzień 2015, s. 9.

²⁰⁸ P. Hillard, *Suspect community*, Pluto Press, London 1993.

jedynie ze względu na swoje pochodzenie narodowe, a nie zebrane przeciwko nim dowody prawne. Autor ten odnosił to pojęcie do procesu identyfikacji zagrożenia i takiego klasyfikowania osób i grup społecznych, która legitymizowała i umożliwiała prowadzenie wobec nich „polityki wyjątkowości” (*politics of exception*), związanej z zawieszeniem niektórych praw i wolności obywatelskich wynikającej z zapewnienia bezpieczeństwa²⁰⁹. Pojęcie „społeczności podejrzanej” jest obecnie szeroko wykorzystywane w badaniach socjologicznych, zwłaszcza z perspektywy studiów nad zagrożeniem terroryzmem i polityki bezpieczeństwa²¹⁰. Jest ono także stosowane w badaniach migracyjnych²¹¹.

Główną podstawą analizy w opracowaniu jest opis wyników serii sondaży wykonywanych systematycznie przez Centrum Badań Opinii Społecznej w okresie od maja 2015 r. do maja 2017 r. dotyczących postaw wobec uchodźców, a także zarysowanie głównych kierunków interpretacji²¹²

Porządek opracowania jest następujący. Na początku chcę omówić wyniki badań dotyczących postaw wobec uchodźców prowadzonych w naszym kraju w latach 1992–2008. Mają one stanowić tło dla zmian, które zachodziły od 2015 r. Następnie skupiam się na omówieniu badań CBOS-u, przedstawiając ich główne wyniki dotyczące kolejno: ogólnie udzielania pomocy uchodźcom, postaw wobec uchodźców z Ukrainy, udziału Polski w europejskim (unijnym) rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego oraz porównaniu tych wyników z podobnymi badaniami prowadzonymi w krajach Grupy Wyszehradzkiej (Słowacja, Czechy i Węgry). Wykorzystam także jako ważne tło porównawcze, inne badania społeczne prowadzone na ten temat w tym okresie²¹³.

²⁰⁹ J. Huysmans, A. Buonfino, *Politics of Exception and Unease: Immigration, Asylum and Terrorism in Parliamentary Debates in the UK*, *Political Studies* 4 (56), 2008, s. 766–788.

²¹⁰ M. J. Hickman, L. Thomas, S. Silvestri, H. Nickels, *“Suspect communities”. Counter-terrorism policy, the press, and the impact on Irish and Muslim communities in Britain*, London Metropolitan University, London 2011.

²¹¹ F. Ragazzi, *Suspect community or suspect category? The impact of counter-terrorism as ‘policed multiculturalism’*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 5(42), 2016, s. 724–741.

²¹² Było ich łącznie 21: CBOS, Polacy wobec problemu uchodźstwa, *Komunikat z badań* 81, czerwiec 2015; CBOS, Stosunek do uchodźców w kontekście kryzysu imigracyjnego w Europie, *Komunikat z badań* 122, wrzesień 2015; CBOS, O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi imigracyjnemu, *Komunikat z badań* 133, październik 2015; CBOS, Polacy o uchodźcach – w Internecie i w „realu”, *Komunikat z badań* 149, listopad 2015; CBOS, Stosunek do uchodźców w krajach Grupy Wyszehradzkiej, *Komunikat z badań* 151, listopad 2015; CBOS, Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu, *Komunikat z badań* 172, grudzień 2015; CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 12, styczeń 2016; CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 24, luty 2016; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców w Polsce i Czechach, *Komunikat z badań* 54, kwiecień 2016; CBOS, O kryzysie migracyjnym po zamach w Brukseli, *Komunikat z badań* 69, kwiecień 2016; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców po ogłoszeniu nowej propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej reformy polityki azylowej, *Komunikat z badań* 79, maj 2016; CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 98, lipiec 2016; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 111, lipiec 2016; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 128, wrzesień 2016; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 136, październik 2016; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 153, listopad 2016; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 169, grudzień 2016; CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 1, styczeń 2017; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 44, kwiecień 2017; CBOS, Oczekiwania pod adresem polskich polityków w związku z kryzysem migracyjnym w UE, *Komunikat z badań* 65, maj 2017; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 163, grudzień 2017.

²¹³ Należą do nich zwłaszcza: A. Stefaniak, *Postrzeganie muzułmanów w Polsce. Raport z badania sondażowego*, Centrum Badań nad Uprzedzeniami UW, Warszawa 2015; D. Hall D, A. Mikulska-Jolles, *Uprzedzenia, strach czy niewiedza? Młodzi Polacy o powodach niechęci do przyjmowania uchodźców*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2016; G. Walczak, *Uchodźcy, witajcie (stąd). Przyjmowanie uchodźców w Polsce z perspektywy lokalnej*, Fundacja Polskie Forum Migracyjne, Warszawa 2016; A. Świdorska, M. Winiewski, K. Hansen, *Przemoc jako rozwiązanie? Napływ uchodźców w opiniach Polaków*, Centrum Badań nad

4.2 Postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom w świetle badań polskiej opinii publicznej w latach 1992–2008

Przyjęcie przez Polskę Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców (wraz z Protokołem Nowojorskim) w 1991 r.²¹⁴ sprawiło, że staliśmy się od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku krajem przyjmującym uchodźców oraz realizującym zobowiązania międzynarodowe w tej dziedzinie²¹⁵. W połowie tej dekady prasa i media dużo pisały o zjawisku uchodźstwa w Europie i w naszym kraju ze względu na jego nowość oraz ówczesny kryzys uchodźczy, który był głównie związany z rozpadem Jugosławii i wojną w Bośni²¹⁶. Później już nie był to temat ani znaczący, ani polityczny (jak w innych krajach Europy Zachodniej) ze względu na małą liczbę wniosków o nadanie statusu uchodźcy oraz znikomą liczbę osób, które ten status otrzymały.

Tematyka ta wraz z migracyjną nie była praktycznie poruszana w żadnej kampanii wyborczej (prezydenckiej oraz parlamentarnej) od 1989 r. Sporadycznie wspominano o niej przy okazji debat parlamentarnych dotyczących przyjmowania nowej ustawy o cudzoziemcach (1997 r.) oraz kolejnych jej nowelizacji (2001 r., 2003 r.), a także otwarcia granic i wejścia Polski do strefy Schengen (2007 r.)²¹⁷. W latach 2000–2010 kwestie te stały się bardziej widoczne ze względu na duże fale uchodźcze z Czeczenii (z Federacji Rosyjskiej) oraz nagłośnioną medialnie w latach 2007–2008 r. sprawę Simona Mola²¹⁸ oraz „tragedię” Czeczenki Kamisy Dżamaldinow która utraciła trojkę dzieci w trakcie nielegalnego przejścia granicy w Bieszczadach w połowie września 2007 r.²¹⁹.

Polacy odpowiadali także w badaniach opinii publicznej na pytanie o pomoc dla uchodźców – ich oczekiwania dotyczące rozwiązań wobec uchodźców (Tabela 2). W 1992 r., kiedy w Polsce pojawiła się stosunkowo niewielka liczba uchodźców, ponad połowa badanych skłonna była zaakceptować osiedlanie się ich w naszym kraju na dłuższy czas. Jednak w latach następnych stosunek badanych do tej kwestii uległ zasadniczej zmianie. Akceptacja zezwalania uchodźcom na osiedlanie się bardzo

Uprzedzeniami UW, Warszawa 2016; M. Kropiński, K. Hansen, *Jakie skojarzenia ze słowem „uchodźca” mają Polacy?*, Centrum Badań nad Uprzedzeniami UW, Warszawa 2016; M. Winiewski, K. Hansen, M. Bilewicz, W. Soral, A. Świdorska, D. Bulska, *Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*, Fundacja im. Stefana Batorego – Centrum Badań nad Uprzedzeniami UW, Warszawa 2017.

²¹⁴ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. 1991, nr 119, poz. 515.

²¹⁵ O historii kształtowania się sytuacji uchodźczej i systemu przyjmowania uchodźców w Polsce od 1992 r. do 2015 r. zob. I. Czerniejewska, *Uchodźcy – charakterystyka społeczno-kulturowa w kontekście imigracji do Polski*, w: J. Schmidt, D. Niedźwiedzki (red.), *Społeczno-kulturowa identyfikacja cudzoziemców*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2016, s. 603–680.

²¹⁶ S. Castles, M. J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 147–151.

²¹⁷ M. P. Malinowski Rubio, Dyskurs polityczny wokół imigracji w Polsce, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny* 38(2), 2012, s. 139–143; M. Trojanowska-Strzęboszewska, Prawo do udziału w wyborach na szczeblu lokalnym jako forma partycypacji politycznej imigrantów. Polska na tle innych krajów europejskich, *Political Preferences. Preferencje polityczne* 7, Centrum Innowacji, Transferu Technologii i Rozwoju Fundacja Uniwersytetu Śląskiego Katowice 2013, s. 93–114.

²¹⁸ Simon Mol (Simon Moleke Njie) (1973–2008) – kameruński poeta i dziennikarz, który uzyskał status uchodźcy w Polsce w 2000 r. W 2007 r. został zatrzymany i aresztowany w Warszawie w związku z zarzutami o zarażanie swoich partnerek seksualnych wirusem HIV-1. Zmarł w Warszawie w październiku 2008 r. O jego twórczości i działalności w Polsce zob. stronę: www.molsimon.art.pl.

²¹⁹ <http://www.wprost.pl/ar/113860/Trzy-martwe-Czeczenki-znalezione-w-Bieszczadach/> [dostęp 10.04.2016]; <http://www.rp.pl/artukul/9185-Czeczenka-znalezona-w-Bieszczadach-otrzyma-status-uchodzcy.html#ap-1> [dostęp 10.04.2016].

spadła, natomiast wzrosło poparcie dla odsyłania ich z powrotem do państw, z których przyjechali (readmisji). Najbardziej odrzucające postawy wobec uchodźców zostały odnotowane w 1996 r. Ich przyczyn można doszukiwać się w utożsamianiu ich z imigrantami ekonomicznymi lub migrantami nielegalnie przekraczającymi nasze granice oraz w obecnych wówczas silnych obawach związanych z napływem cudzoziemców z krajów byłego ZSRR (Wschodu), które mogły przyczynić się do wzrostu przestępczości. Wówczas też blisko połowa badanych postulowała odsyłanie ich do kraju pochodzenia. W 2000 r. odsetek badanych, którzy za najwłaściwsze uważali odsyłanie ich z powrotem (25%), był już niższy niż odsetek akceptujący pozostawanie tych osób w Polsce na dłuższy czas (36%). W 2008 r. opinie na temat uchodźców były już zdecydowanie pozytywne, a odsetek osób deklarujących zgodę na ich dłuższy pobyt w naszym kraju aż do możliwości osiedlenia wyniósł ponad dwie trzecie (67%).

Tabela 2. Stosunek Polaków do udzielania pomocy uchodźcom w latach 1992–2008 (w %)

Rodzaje postępowania wobec uchodźców. Należy:	1992	1995	1996	2000	2003	2005	2007	2008
Pozwolić im osiedlić się w Polsce na dłuższy czas	55	31	17	36	39	45	41	48
Pozwolić im osiedlić się w Polsce na stałe	3	8	6	15	15	19	20	19
Dążyć do wysyłania ich z powrotem do państw, z których przyjechali	12	35	48	25	20	13	16	9
Dążyć do wysyłania ich do innych krajów	19	9	10	8	9	7	6	8
Zostawić ich samym sobie	3	4	4	4	5	5	5	4
Trudno powiedzieć	8	13	15	12	12	11	12	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Giza-Poleszczuk, J. Poleszczuk, Postawy Polaków wobec uchodźców i imigrantów zarobkowych, *Kultura i Społeczeństwo* 1 (37), 1993, s. 105–106; CBOS, Polacy wobec uchodźców. *Komunikat z badań* 155, grudzień 1997, s. 3; TNS OBOP, *Polacy o uchodźcach*, Warszawa, lipiec 2008, s. 9.

Opinie na temat uchodźców nie były wyrabiane na podstawie osobistych doświadczeń, lecz pochodziły głównie ze stereotypowych wyobrażeń. Według sondażu TNS OBOP z lipca 2008 r. co ósmy badany (12% ogółu) zadeklarował, że poznał w Polsce uchodźcę, a zdecydowana większość (88%) Polaków nigdy nie miała szans się z nim spotkać. Ten odsetek badanych, którzy mieli bezpośredni kontakt z uchodźcami, nie zmieniał się na przestrzeni ostatnich lat. Według cytowanych badań większość Polaków prawidłowo identyfikowało termin „uchodźca” jako osobę, która opuściła swój kraj w obawie przed prześladowaniami, a dla połowy badanych określenie to oznaczało także uciekinierów z terenów kraju objętego wojną. Sporo jednak (ponad dwie trzecie) respondentów traktowało uchodźców jako osoby migrujące z przyczyn ekonomicznych (migrantów ekonomicznych), a ponadto jako „repatriantów” lub osoby należące do mniejszości narodowych (mimo że one nawet w leksykalnym znaczeniu tego słowa uchodźcami nie były)²²⁰.

Polacy pytani o zakres pomocy dla uchodźców zgadzali się powszechnie na zapewnienie im pobytu w ośrodkach dla uchodźców (mieszkanie), za co miała być odpowiedzialna administracja państwa. Zgoda na inne formy pomocy uchodźcom była już mniejsza, zwłaszcza gdy chodziło o zapewnienie im świadczeń związanych z edukacją i zatrudnieniem. Można powiedzieć, że obecność uchodźców w

²²⁰ M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2008, s. 413–414.

Polsce była wówczas postrzegana i oceniana przez pryzmat potrzeb samego społeczeństwa polskiego (środki finansowe przeznacza się dla uchodźców kosztem obywateli Polski).

Zbliżone wyniki przyniosło badanie porównujące postawy Polaków wobec uchodźców z opiniami przedstawicieli społeczeństw Grupy Wyszehradzkiej przeprowadzone w 2005 r. Czesi, Węgrzy i Słowacy wyraźnie rzadziej niż Polacy opowiadali się za przyjmowaniem wszystkich uchodźców, ale też rzadziej uważali, że nikomu nie należy udzielać azylu. Zdecydowanie częściej niż Polacy byli oni jednak zdania, że należy dawać schronienie wybranym grupom uchodźców²²¹.

Od 2008 r. CBOS nie prowadził już sondaży na temat postaw wobec uchodźców, co wynikało z faktu, iż ta tematyka była mało widocznym zagadnieniem społecznym i medialnym²²². Jak stwierdzali badacze, kwestie dotyczące imigrantów mieszkających w naszym kraju są „w polskim dyskursie medialnym tematami marginalnymi. W artykułach prasowych można napotkać, co prawda, dużo nawiązań do grup etnicznych, których przedstawiciele migrują relatywnie licznie do Polski, takich jak Rosjanie czy Ukraińcy, wypowiedzi te nie dotyczą jednak bezpośrednio zagadnienia migracji. Niektóre grupy imigrantów, takie jak Wietnamczycy, Chińczycy czy Białorusini, są w badanym materiale niemal nieobecni. Analiza memów natomiast ujawniła pewne treści, które teoretycznie można by uznać za antyimigranckie, jednakże dotyczą one zwykle tych grup (etnicznych, religijnych czy rasowych), które nie są szeroko obecne w Polsce (głównie muzułmanie i Afrykanie). Opisują zatem zarówno problemy jak i zagrożenie raczej potencjalne (czy nawet: urojone) niż rzeczywiste”²²³. Sytuacja ta zmieniła się radykalnie w połowie 2015 r.

4.3 Postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom w świetle badań polskiej opinii publicznej w okresie maj 2015 – maj 2017

Omawianie wyników badania opinii publicznej dotyczących postaw Polaków wobec udzielania pomocy uchodźcom w 2015 r. rozpoczniemy od przedstawienia rezultatów sondażu CBOS-u z maja 2015 r., które dotyczyło szerszych postaw wobec imigrantów w naszym kraju. Świadczyło ono o sporej otwartości na migrację międzynarodowe i obecność cudzoziemców w naszym kraju²²⁴. W świetle jego wyników badani Polacy pozytywnie oceniali swobodę przemieszczania się ludzi i zgadzali się z opinią, że dla wszystkich państw jest korzystne, jeżeli ludzie mogą przemieszczać się do innych państw, aby tam pracować (68% respondentów było „za”, 11% było „przeciw”, 18% było niezdecydowanych, czyli ani się zgadzali, ani nie zgadzali z tą opinią, a 3% udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”). Podobne oceny zdobyła opinia mówiąca o tym, że obecność cudzoziemców wzbogaca różnorodność kulturową i sprawia, że ludzie stają się bardziej otwarci na innych (66% badanych poparło tę opinię, 13% było jej

²²¹ CBOS, Opinie ludności z krajów Europy Środkowej o imigrantach i uchodźcach, *Komunikat z badań* 60, marzec 2015, s. 3–4.

²²² Ale prowadził on sondaże na temat migracji zarobkowych. O postawach Polaków wobec cudzoziemców i migrantów w tym okresie zob.: M. Wenzel, *Stosunek do obcokrajowców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009; R. Wiśniewski, Postawy Polaków wobec obcokrajowców, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny* 37(2), 2011, s. 221–234; A. Grzymała-Kazłowska, Paradoxy polskiej tolerancji. Postawy wobec mniejszości i imigrantów w Polsce na tle Europy, w: A. Jasińska-Kania (red.), *Wartości i zmiany. Przemiany postaw Polaków w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 131–164.

²²³ J. Jura, K. Kałużyńska, *Obraz obcokrajowców i imigrantów w polskich mediach tradycyjnych i internetowych*, Instytut Społeczno-Ekonomicznych Ekspertyz Fundacja „Nasz Wybór”, Warszawa 2015, s. 168. Por. także A. Grzymała-Kazłowska, *Konstruowanie „innego”. Wizerunki imigrantów w Polsce*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.

²²⁴ CBOS, Przybysze z bliska i z daleka, czyli o imigrantach w Polsce, *Komunikat z badań* 93, czerwiec 2015 (badania zostało przeprowadzone w maju 2015 r.).

przeciwnych, 15% respondentów zachowało postawę neutralną – tj. ani ją poparło, ani jej nie poparło, a 6% udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”)²²⁵.

Prawie połowa badanych (48%) w tym sondażu zadeklarowało osobistą znajomość cudzoziemca mieszkającego w Polsce (w 1999 r. było ich tylko 25%), a 6% skorzystało z odpłatnej pomocy cudzoziemca. Jego wyniki pokazały także zmniejszanie dystansu wobec cudzoziemców w różnych sferach życia osobistego i społecznego (od sąsiedztwa poprzez wspólną pracę do obecności w rodzinie), a względnie największy sprzeciw został wyrażony wobec możliwości sprawowania przez cudzoziemca opieki nad dzieckiem (56% badanych nie miałooby zastrzeżeń do takiej możliwości, 35% byłoby temu przeciwnych, a 9% udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”)²²⁶.

Badani oceniali również skutki zatrudniania obcokrajowców pochodzących z krajów spoza Unii Europejskiej w naszym kraju. Generalnie, dostrzegali oni pozytywne skutki ich obecności dla rozwoju polskiej gospodarki oraz przedsiębiorców ich zatrudniających, choć dla nich samych indywidualnie nie była to już tak pozytywna sytuacja (konkurencja na rynku pracy). Respondenci zdecydowanie poparli obecność cudzoziemców z USA i krajów Unii Europejskiej, a także z Ukrainy, Wietnamu, Białorusi i Rosji (a więc tych, którzy przebywają u nas od dawna), a najmniej pozytywnie zapatrywali się na przyjazd obywateli państw afrykańskich i arabskich. Zdecydowana większość badanych Polaków, gdyż aż 86%, nie zgodziła się ze stwierdzeniem, że nasz kraj potrzebuje większej liczby imigrantów, a tylko 7% uważało, że w naszym kraju jest za mało imigrantów²²⁷.

Wyniki tego sondażu wskazały więc na stosunkowo częste i bezpośrednie kontakty z cudzoziemcami mieszkającymi w Polsce (choć byli to najczęściej obywatele państw sąsiedzkich) oraz na brak niechęci i większych konfliktów z nimi. Podobne wyniki otrzymano w innych badaniach socjologicznych, które podejmowały w tym czasie kwestie postaw wobec imigrantów i uchodźstwa. I tak wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego, który był przeprowadzony w Polsce w terminie kwiecień – wrzesień 2015 r. pokazały, że deklarowane nastawienia Polaków wobec uchodźców były otwarte i życzliwe i lokowały pod tym względem nasz kraj w czołówce państw europejskich ujętych w tym badaniu²²⁸. Podobnie względnie wysoką akceptację imigrantów i zjawiska imigracji do Polski ukazały wyniki sondażu Ipsos wykonane na zlecenie IOM-u w czerwcu 2015 r.²²⁹. Wszystkie te wyniki świadczyły o dużym i pozytywnym potencjale dla naszych postaw wobec imigracji oraz zjawiska uchodźstwa.

Na ich tle tym bardziej może zaskakiwać dramatyczna ewolucja wyników sondaży dotyczących postaw wobec udzielania pomocy uchodźcom w okresie czerwiec 2015 r. – grudzień 2016 r. (Tabela 3)²³⁰. Uległy one dramatycznej zmianie w połowie 2015 r. Wskutek doniesień medialnych o kryzysie migracyjnym w Europie, temat uchodźców (sposobów i zakresu udzielania im pomocy oraz udziału

²²⁵ *Ibidem*, s. 1–2.

²²⁶ *Ibidem*, s. 3–6.

²²⁷ *Ibidem*, s. 6–13.

²²⁸ K. Andrejuk, Postawy wobec imigrantów w świetle wyników Europejskiego Sondażu Społecznego 2014–2015. Polska na tle Europy, *Working paper 2*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2015, s. 14–15. Autorka wyjaśniała pozytywne postawy Polaków tym, że zjawisko uchodźstwa do Polski było postrzegane w tym czasie przede wszystkim przez pryzmat konfliktu wojennego na Ukrainie i rosnącej liczby wniosków obywateli tego państwa o nadanie status uchodźcy w naszym kraju oraz ich podobieństwem kulturowym i łatwością ich integracji w społeczeństwie polskim.

²²⁹ IOM, Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Badanie na temat postaw wobec cudzoziemców w Polsce. Ipsos dla IOM*, Warszawa, czerwiec 2015 (<https://poland.iom.int/>; ostatni dostęp 31.03.2017).

²³⁰ Warto tutaj zaznaczyć, że brzmienie pytania CBOS-u dotyczącego przyjmowania uchodźców jest ogólnie sformułowane i mówi jedynie o „krajach objętych konfliktami zbrojnymi”, bez dokładnej konkretyzacji, o jakie regiony lub państwa świata może chodzić. Dotyczy więc ogólnej postawy wobec udzielania pomocy osobom zmuszonym do opuszczenia kraju swojego zamieszkania.

Polski w unijnym rozwiązywaniu tego problemu) stał się przedmiotem żywej debaty publicznej. Początkowo (do lipca 2015 r.) skupiała się ona wokół przyjmowania chrześcijan z Syrii, w związku m.in. z szeroko nagłośnioną medialnie inicjatywą Fundacji Estera²³¹. Nikt wówczas nie negował publicznie konieczności ich przyjmowania, a kontrowersje budziła jedynie idea sprowadzania samych tylko chrześcijan z tego kraju. Od lata 2015 r. dyskusja na temat przyjmowania uchodźców przybrała w naszym kraju już nowe oblicze, związane z ogromnym napływem imigrantów do Europy kierujących się głównie do Niemiec i Austrii oraz krajów skandynawskich przez Grecję, Węgry i kraje bałkańskie (Chorwacja i Słowenia).

Tabela 3. Stosunek do udzielania pomocy uchodźcom z krajów objętych konfliktami zbrojnymi w okresie maj 2015 – grudzień 2016, według terminów badań (dane w %)

Czy Pana(i) zdaniem Polska powinna przyjmować uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi?	2015 r.					2016 r.											
	V	VIII	IX	X	XII	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Tak, powinniśmy ich przyjmować i pozwolić się osiedlić	14	6	8	8	5	4	4	4	3	4	5	5	4	4	4	5	4
Tak, powinniśmy ich przyjmować do czasu, kiedy będą mogli wrócić do kraju, z którego pochodzą	58	50	48	46	37	37	35	40	30	35	36	35	34	40	38	38	40
Nie, Polska nie powinna przyjmować uchodźców	21	38	40	43	53	53	57	53	61	55	53	53	58	52	54	53	52
Trudno powiedzieć	7	6	4	3	5	6	5	4	6	6	6	7	4	4	6	4	4

Źródło: CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 1, styczeń 2017, s. 2.

W krótkim czasie nastąpił spadek poparcia na rzecz udzielania pomocy uchodźcom. Pierwszy taki sondaż CBOS przeprowadził w maju 2015 r. w związku z dyskusją dotyczącą przyjęcia przez Polskę grupy ponad 2 tys. uchodźców z krajów Europy Południowej²³². Prawie trzy czwarte badanych było za ich przyjęciem (14% – także z prawem do osiedlenia się w naszym kraju, 58% – z prawem do udzielenia doraźnej pomocy), a niewiele ponad jedna piąta respondentów była temu przeciwna (7% odpowiedzi „trudno powiedzieć”). Wyniki te niewiele odbiegały od rezultatów z poprzednich lat przedstawionych w Tabeli 1 (w 2008 r. 67% badanych zgodziłoby się na czasowe lub stałe ich osiedlenie w naszym

²³¹ Na temat celów tej fundacji zob. <http://fundacjaestera.pl/pl/misja.php>.

²³² W maju 2015 r. Komisja Europejska zaproponowała krajom członkowskim rozmieszczenie 40 tys. imigrantów, którzy docierają do Włoch i Grecji przez Morze Śródziemne. Miały to być jedynie osoby, które mogą liczyć na status uchodźcy i dlatego potrzebują ochrony międzynarodowej (pochodzące głównie z Syrii i Erytrei). Do Polski miał trafić wówczas 2659 osób. Inicjatywa miała na celu odciążenie krajów południa UE. Komisja planowała wówczas, aby w ciągu następnych dwóch lat państwa Unii przejęły 24 tys. imigrantów z Włoch i 16 tys. z Grecji.

kraju)²³³. Ale stwierdzono już w nim, że pozytywne nastawienie zmniejszało się znacząco, gdy dochodziło do oceny udziału Polski w unijnych projektach związanych przyjmowania uchodźców z Ukrainy lub też z krajów Europy Południowej (Włoch), o czym dalej.

W sierpniu 2015 r. (czyli w ponad dwa miesiące od pierwszego sondażu z maja tego roku) postawy wobec uchodźców skokowo się pogorszyły. Mimo że ponad połowa badanych (56%) nadal wyrażała pozytywne nastawienia wobec uchodźców, to w stosunku do podobnego badania z maja nastąpił już spadek o 16 punktów procentowych. O prawie identyczną liczbę, 17 punktów procentowych, zwiększył się z kolei odsetek osób przeciwnych przyjmowaniu uchodźców przez Polskę (wzrost z 21% do 38%)²³⁴. Nie przełożyło to się na zmianę nastawień wobec uchodźców pochodzących z programów unijnych lub z Ukrainy.

Za pogorszeniem postaw wobec uchodźców latem 2015 r. w dużym stopniu stały szeroko nagłośnione i obecne we wszystkich mediach informacje o problemach związanych z napływającymi falami uchodźców na południe Europy. Prawie wszyscy badani deklarowali wiedzę na ten temat, a tylko, co jedenasty respondent (9%) mówił, że nic nie słyszał o sytuacji imigrantów w Grecji, Włoszech i krajach bałkańskich. Reszta badanych była świadoma tych problemów, z czego prawie połowa (46%) twierdziła, że nie tylko o nich słyszała, ale także nimi się interesowała, a druga połowa (45%) choć deklarowała ich znajomość, to nimi się jednak nie interesowała²³⁵.

Następne badanie wykonano we wrześniu 2015 r. Przyniosło ono niewielkie zmiany w stosunku do wyników z sierpnia. Nadal ponad połowa badanych (56%) była pozytywnie nastawiona wobec udzielania pomocy uchodźcom, a dwie piąte respondentów (40%) była jej przeciwna²³⁶. Poziom ten został utrzymany także w październiku. Badanie z tego miesiąca wykazało, że nadal ponad połowa badanych była za udzielaniem takiej pomocy (54%), zaś 43% sprzeciwiała się jej udzielaniu²³⁷.

Dalsze znaczące pogorszenie postaw nastąpiło w grudniu 2015 r., po zamachach terrorystycznych w Paryżu 13 listopada 2015 r. (a także w Mali i Tunezji w końcu listopada 2015 r.). Tylko 42% badanych zadeklarowało poparcie dla udzielania pomocy uchodźcom (z czego tylko 5% było za ich przyjmowaniem i osiedlaniem się), a już ponad połowa respondentów (53%) była jej przeciwna²³⁸. Pękła wówczas ważna psychologiczna granica połowy badanych będących za udzielaniem pomocy uchodźcom²³⁹.

²³³ CBOS, Polacy wobec problemu uchodźstwa, *Komunikat z badań* 81, czerwiec 2015, s. 1–2 (badanie zostało przeprowadzone w maju 2015 r.).

²³⁴ CBOS, Stosunek do uchodźców w kontekście kryzysu migracyjnego w Europie, *Komunikat z badań* 122, wrzesień 2015 (badanie zostało przeprowadzone w sierpniu 2015 r.).

²³⁵ *Ibidem*, s. 3–4.

²³⁶ CBOS, O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi migracyjnemu, *Komunikat z badań* 133, październik 2015 (badanie zostało przeprowadzone we wrześniu 2015 r.), s. 1–2.

²³⁷ CBOS, Polacy o uchodźcach – w internecie i w „realu”, *Komunikat z badań* 149, listopad 2015 (badanie zostało przeprowadzone w połowie października 2015 r.), s. 1.

²³⁸ CBOS, Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu, *Komunikat z badań* 172, grudzień 2015 (badanie zostało przeprowadzone na początku grudnia 2015 r.), s. 1–2.

²³⁹ W pierwszym półroczu 2015 r. wniosków o nadanie tego statusu złożyło nieco ponad 4 tys. osób (4199) i było to o 11% więcej niż w pierwszym półroczu 2014 r. (3789). Najwięcej z nich (ponad połowa) pochodziła od obywateli Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej (2157), a następnie od obywateli Ukrainy (prawie jedna trzecia – 1 345) oraz Gruzji (208). W Europie z kolei pierwsze półrocze 2015 r. oznaczało znaczny wzrost liczby wniosków o status uchodźcy – o 68% w odniesieniu do tego samego okresu w 2014 r. (składanych w Niemczech – 30%, i w dalszej kolejności na Węgrzech, Włoszech, Szwecji i Francji). Polska zajmowała pod względem liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową 13–14 miejsce w porównaniu do innych państw Unii, *Komentarz do danych liczbowych za pierwsze półrocze 2015 roku*, s. 2 (<http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty->

Nagła zmiana atmosfery społecznej wokół uchodźców i migracji w drugiej połowie 2015 r. przełożyła się na radykalizację języka i zwiększenie obecności przejawów „mowy nienawiści” w mediach, Internecie i sytuacjach codziennych (a generalnie w całej przestrzeni publicznej) skierowanych głównie wobec uchodźców i wyznawców islamu²⁴⁰. Towarzyszyła temu zwiększona dostrzegalność publiczna aktów przemocy fizycznej i symbolicznej, które były kierowane wobec cudzoziemców, osób o imigranckim pochodzeniu i członków mniejszości narodowych. Stanowiło to podstawę wystąpienia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z apelem o braku reakcji władz polskich na te zjawiska do Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy²⁴¹.

Było to również widoczne m.in. w postaci licznych demonstracji za i przeciw przyjmowaniu migrantów w naszym kraju, które w poprzednich latach praktycznie nie miały miejsca. Uspokojeniu nastrojów nie pomogły ani specjalne kampanie prasowe, ani też uruchomienie serwisów internetowych próbujących w miarę obiektywnie wyjaśniać rozwój sytuacji migracyjnej w Europie²⁴². W połowie września 2015 r. odbyło się nadzwyczajne posiedzenie Sejmu dotyczące kryzysu migracyjnego w Europie oraz jego skutków dla Polski²⁴³.

Fala dyskusji publicznej o przyjmowaniu uchodźców i kryzysie migracyjnym, a także sposób reakcji polityków zrodziły jesienią 2015 r. protesty środowisk naukowych zaniepokojonych tonem toczącej się debaty publicznej nad problematyką uchodźczą w Polsce oraz wzywających władze do podjęcia działań ułatwiających przyjęcie uchodźców przez społeczeństwo polskie. Takie listy otwarte w formie uchwał zostały wystosowane m.in. przez Komitet Migracji PAN (wrzesień 2015 r.) oraz Polskie Towarzystwo Socjologiczne (październik 2015 r.).

Nieoczekiwanym efektem odwrócenia postaw wobec uchodźców stały się także trudności Urzędu do Spraw Cudzoziemców w pozytywnym rozstrzyganiu przetargów na organizację ośrodków dla uchodźców. Brak akceptacji społeczności lokalnych dla przyjmowania uchodźców pochodzących z programu relokacji pokazały również wyniki specjalnej ankiety skierowanej do gmin przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (za pośrednictwem wojewodów), które dotyczyło ich gotowości uczestnictwa w takim programie. Tylko 66 gmin zadeklarowało możliwość akceptacji jedynie 435 cudzoziemców²⁴⁴.

Podobne pogorszenie społecznych nastawień wobec imigracji oraz postaw wobec udzielania pomocy uchodźcom miało miejsce w tym czasie także w innych krajach europejskich. Według badań

okresowe/zestawienia-roczne/ dostęp 18.01.2016). Od stycznia do połowy grudnia 2015 roku tę formę ochrony międzynarodowej otrzymało 346 osób; większość z nich pochodziła z Syrii. W całym 2014 roku były to 262 osoby <http://www.rp.pl/Cudzoziemcy/312269963-Coraz-wiecej-cudzoziemcow-stara-sie-w-Polsce-o-azyl.html#ap-1>.

²⁴⁰ M. Winiewski et. al., *Mowa nienawiści, mowa pogardy.., op. cit.*, s. 3–9, 81–103.

²⁴¹ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Tłumaczenie Apelu HFPC do instytucji międzynarodowych w sprawie braku reakcji władz Polski na incydenty rasistowskie*, Warszawa, 17 stycznia 2017 r.

²⁴² Urząd do Spraw Cudzoziemców wraz z polskimi mediami uruchomił specjalny informator pt. „Kiedy? Ilu? Gdzie? Jak?”, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych serwis „Wszystko co chciałbyś wiedzieć o uchodźcach” (msw.gov.pl/pl/wszystko-co-chcialbys-w).

²⁴³ Odbyło się ono 16 września 2015 r. jako 100. posiedzenie Sejmu VII kadencji i było związane z przekazaniem informacji ówczesnej premier Ewie Kopacz o kryzysie migracyjnym w Europie i jego skutkach dla naszego kraju, zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja VII, Warszawa 2015. Znakomitą analizę tego posiedzenia Sejmu w kategoriach dyskursu – zob. J. Bielecka-Prus, Językowe konstruowanie obcego w polskiej debacie parlamentarnej na temat uchodźców, w: T. M. Korczyński, A. Orla-Bukowska (red.), *Obcy w labiryncie kultur*, Warszawskie Wydawnictwo Socjologiczne, Warszawa 2016, s. 115–132.

²⁴⁴ R. Baczyński-Sielaczek, A. Kornychuk, D. Owczarek, A. Sitko, *Analiza przygotowania lokalnych instytucji do przyjęcia uchodźców z programu relokacji i przesiedleń. Raport końcowy z badań fokusowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016, s. 21.

Eurobarometru z jesieni 2015 r. imigracja została uznana za największe wyzwanie stojące przed Unią Europejską przez 58% badanych we wszystkich krajach członkowskich i był to wzrost o 20% w porównaniu do podobnego badania z wiosny tego roku. Najwięcej tego typu wskazań miało miejsce w Estonii (79%), Republice Czeskiej, Danii i Niemczech (po 76%), w Polsce wyniosło ono 54%, a względnie najmniej – w Hiszpanii (39%)²⁴⁵.

Na początku 2016 r. zanotowano w Polsce podobne wyniki jak w grudniu 2015 r. (w okresie styczeń–marzec 2016 r.). Zgodnie z nimi większość Polaków była przeciwna przyjmowaniu jakichkolwiek uchodźców (w granicach między 53% a 57%), udzielenie im czasowego schronienia w Polsce akceptowało niecałe 40% badanych (w granicach 37–40%), a jedynie 4% ankietowanych było za ich przyjmowaniem i pozwoleniem na zamieszkanie w Polsce. Najgorszy wynik zanotowano jednak w kwietniu 2016 r. (tuż po zamachu w Brukseli), kiedy 61% badanych odrzucało jakąkolwiek możliwość przyjmowania uchodźców, mniej niż jedna trzecia (30%) była za czasowym udzieleniem im pomocy, a jedynie 3% akceptowało rozwiązanie polegające na ich przyjmowaniu i osiedleniu się w naszym kraju.

W tym też czasie zaobserwowano stosunkowo gwałtowny spadek sympatii do wszystkich narodów (zwłaszcza w stosunku do podobnych badań ze stycznia 2015 r.), a przede wszystkim do Arabów i Romów, wobec których ponad połowa badanych deklarowała postawę niechętną. Wynikało to, zdaniem badaczy, że społeczny odbiór kryzysu migracyjnego i poczucia zagrożenia terroryzmem (nastawienia do innych narodów korespondowały ze stosunkiem do uchodźców)²⁴⁶. W 2017 r. odnotowano jednak stopniową poprawę nastawienia Polaków wobec innych narodów, co mogło wynikać z coraz większego uwrażliwienia opinii publicznej na doniesienia medialne dotyczące przejawów niechęci i agresji wobec „obcych” etnicznie oraz postaw ksenofobicznych w społeczeństwie²⁴⁷.

W majowym sondażu z 2016 r. wyniki dotyczące postaw wobec uchodźców powróciły do poziomu z początku tego roku i praktycznie nie zmieniały się aż do końca tego roku. Nie naruszyły tego wiadomości medialne o kolejnych zamachach dokonywanych latem w Nicei i Monachium oraz w końcu tego roku w Berlinie. Można więc sądzić, że udzielane poparcie lub sprzeciw wobec pomocy na rzecz uchodźców stały się w polskiej opinii publicznej już postawami ugruntowanymi. Analizując wyniki sondaży CBOS-u z okresu drugiej połowy 2016 r. można stwierdzić, że przeważającą postawą jest odmowa przyjmowania uchodźców (w granicach 54%), niewiele ponad jedna trzecia badanych (w granicach 37%) deklaruje chęć udzielenia im czasowego schronienia w Polsce, a jedynie 4% skłonnych jest pozwolić im na osiedlenie się w naszym kraju²⁴⁸.

Na tak ugruntowane postawy wobec uchodźców nie wpłynęła również polityka kościoła katolickiego w Polsce, który pod wpływem apeli papieża Franciszka i jego wizyty w Polsce w sierpniu 2016 r., stał się bardziej otwarty na rozwiązywanie europejskich problemów uchodźczych²⁴⁹. Konferencja Episkopatu

²⁴⁵ Komisja Europejska, Public opinion in the European Union. First Results, *Standard Eurobarometer* 84, Unia Europejska, jesień 2015, s. 13–14.

²⁴⁶ CBOS, Stosunek do innych narodów, *Komunikat z badań* 53, kwiecień 2016, s. 10.

²⁴⁷ CBOS, Stosunek do innych narodów, *Komunikat z badań* 21, luty 2017, s. 9.

²⁴⁸ CBPS, *Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców. Komunikat z badań*, nr 1, styczeń 2017, s. 4–5.

²⁴⁹ Niech przykładem będzie „Oświadczenie Rady Społecznej przy Metropolice Poznańskim w sprawie uchodźców i migrantów” (<http://www.archpoznan.pl/content/view/4253/220/>; dostęp 15.03.2017) z początku stycznia 2017 r., w którym czytamy m.in. „Zachowania dyskryminujące przybyszów poszukujących w Polsce swojej nowej ojczyzny są niechrześcijańskie i sprzeciwiają się tradycji polskiej gościnności oraz chrześcijańskiej tożsamości naszego narodu. Rada widzi potrzebę przedstawiania rzetelnej wiedzy o zjawisku migracji, a zwłaszcza o problemie uchodźców we współczesnym świecie. W tym celu należy stworzyć programy edukacyjne i wspierać badania naukowe o skutkach społecznych i ekonomicznych tego zjawiska. Z drugiej strony, państwowe służby bezpieczeństwa powinny dokonywać starannego rozpoznania tożsamości i intencji przyjmowanych migrantów i

Polski zgłosiła w czerwcu 2016 r. inicjatywę organizacji przy udziale Caritasu tzw. korytarzy humanitarnych (które zostały utworzone w innych krajach, jak np. we Włoszech), mających pomóc w przyjeździe i przyjęciu w naszym kraju uchodźców. Mimo początkowego zainteresowania polskiego rządu tym programem nie zdecydowano się na jego wprowadzenie. Być może wpływ miały tutaj wyniki badania opinii publicznej z czerwca 2017 r., w którym jedynie co trzeci badany (33%) poparł taką formę pomocy uchodźcom, a blisko dwie trzecie (61%) sprzeciwiło mu się (6% nie miało tutaj zdania).

Badania Eurobarometru prowadzone w 2016 r. potwierdziły, że podobnie jak jesienią 2015 r., imigracja i zagrożenie terroryzmem są uważane za największe wyzwania stojące przed krajami Unii. Jednocześnie zauważono powolny spadek znaczenia kategorii imigracja – wiosną 2016 r. 48% badanych w krajach członkowskich UE wskazało na imigrację jako takie wyzwanie (i było to o 10% mniej niż jesienią 2015 r.; w Polsce takich wskazań było 51%). Choć ta tendencja utrzymała się także jesienią 2016 r., kiedy to obawy związane z imigrantami nadal były uważane za największe wyzwanie, ale wskazało ją 45% respondentów i był to spadek o trzy punkty procentowe w stosunku do wiosny 2016 r. W Polsce takiego wyboru dokonała dokładnie połowa badanych (50%)²⁵⁰.

W maju 2017 r. CBOS przeprowadził kolejny sondaż na temat postaw wobec udzielania pomocy uchodźcom. Postawione w nim jednak pytanie różniło się jednak od dotychczas stawianych, gdyż dotyczyło ono przyjmowania uchodźców pochodzących z krajów muzułmańskich, a nie jak dotychczas bardziej generalnie – z terenów objętych konfliktami zbrojnymi. Zdecydowana większość respondentów (70%) wypowiedziała się w nim przeciwko ich przyjmowaniu, jedna czwarta (25%) była za, a 5% nie miało w tej kwestii zdania²⁵¹. Podobny wynik otrzymano także w badaniu firmy Ipsos przeprowadzonym na początku maja 2017 r. na zlecenie „Wiadomości TVP”, w którym pytano o przyjmowanie uchodźców i imigrantów z krajów islamskich²⁵².

Podsumowując, należy podkreślić szybką i radykalną zmianę nastawień polskiej opinii publicznej wobec przyjmowania uchodźców – z dotychczas pozytywnych postaw wyrażających się w chęci udzielania im pomocy oraz zgody na ich czasowy lub dłuższy pobyt w naszym kraju na rzecz ich nieprzyjmowania oraz odmowy udzielania im schronienia. Ta postawa nadal się utrzymywała do jesieni 2017 r. W świetle ostatniego komunikatu z CBOS-u o stosunku Polaków do udzielania pomocy uchodźcom (bez sprecyzowania, z jakiego kraju lub regionu oni pochodzą) aż 63% badanych (czyli więcej o 11 % niż w grudniu 2016 r) nie zgodziło by się na ich przyjęcie przez nasz kraj, 29% udzieliłoby im czasowego schronienia (spadek o 11% w stosunku do grudnia 2016 r.), a tylko nieliczni (4%) zgodziliby się na ich osiedlenie w Polsce. Jest to najwyższy zarejestrowany przez CBOS poziom niechęci wobec tej kategorii

uchodźców. Rada zachęca katolików i wszystkich ludzi dobrej woli, rozumiejących tragedię uchodźców i migrantów, do odważnego podejmowania wyzwania w duchu chrześcijańskiej otwartości i solidarności. Niech nie zabraknie wiary w moc Ducha Świętego i świętość słów Chrystusa: <Byłem przybyszem, a przyjęliście Mnie>”. Por. również głośny wywiad z biskupem Tadeuszem Pieronkiem, w którym autorytatywnie stwierdzał, że przyjmowanie uchodźców jest naszym „moralnym obowiązkiem”, por. *Rzeczpospolita*, Przyjęcie uchodźców to obowiązek, 18.05.2017.

²⁵⁰ Komisja Europejska, Public opinion in the European Union. First Results, *Standard Eurobarometer* 86, Unia Europejska, jesień 2016, s. 6–7.

²⁵¹ CBOS, Oczekiwanie pod adresem polskich polityków w związku z kryzysem migracyjnym w UE, *Komunikat z badań* 65, maj 2017, s. 2.

²⁵² Zadane w nim pytanie brzmiało: „Czy Pana (i) zdaniem Polska powinna przyjmować uchodźców i imigrantów z krajów islamskich?”. 73% badanych wyraziło sprzeciw wobec takiej propozycji (w tym 46% w sposób zdecydowany), 23% by ją poparło (4% w sposób zdecydowany), a 4% nie miało tutaj zdania – <http://telewizjarepublika.pl/polacy-zdecydowanie-na-nie-w-kwestii-przyjmowania-islamskich-imigrantow-sondaz,48250.html> [dostęp 10.05.2017].

społecznej²⁵³. Sami uchodźcy z kategorii praktycznie nieobecnej w świadomości społecznej i raczej pozytywnie ocenianej stali się nieoczekiwanym faktem publicznym budzącym duże emocje społeczne związane z łączeniem kryzysu migracyjnego i napływu uchodźców z poczuciem zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz ładu publicznego.

4.4 Postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom w ramach unijnego systemu relokacji w świetle badań polskiej opinii publicznej w okresie maj 2015 – kwiecień 2017

Analizowana ewolucja postaw wobec uchodźców w omawianym okresie miała również swój wymiar „europejski”. Komisja Europejska próbowała rozwiązywać problem nagłego napływu uchodźców do krajów Europy Południowej w połowie 2015 r. poprzez ich podział (relokację) między kraje członkowskie Unii Europejskiej. Rozwijający się kryzys migracyjny i jego spotęgowanie latem 2015 r. uwidoczniły podziały polityczne w ramach tej organizacji dotyczące zasad oraz tempa systemu relokacji²⁵⁴. Rząd polski zdecydował w lipcu 2015 r. o przyjęciu około 2 tys. uchodźców, a we wrześniu 2015 r. następnej grupy ponad 5 tys. osób w ramach systemu relokacji. Oceniano wówczas (a był to początek 2016 r.), że do Polski może przyjechać około 6,5–6,8 tys. osób.

Opinie dotyczące udziału Polski w europejskim projekcie „relokacji” kształtowały się nieco odmiennie od ewolucji ogólnych postaw wobec pomocy uchodźcom (Tabela 4), choć trzeba pamiętać, że postawione pytanie miało na celu zbadanie nie tylko stosunku do uchodźców, ale także do naszych zobowiązań wobec innych państw Unii. Od samego początku (od maja 2015 r.) większość badanych wyrażała sprzeciw wobec programu „relokacji” i taka tendencja utrzymała się do kwietnia 2017 r. W maju 2015 r. takie przekonanie wyrażało 53% badanych, we wrześniu trochę mniej, gdyż 48%, na koniec 2015 r. odsetek ten był już wyższy i w grudniu wyniósł 64%. Takie nastawienie utrzymało się praktycznie przez cały rok 2016, aby koniec tego roku osiągnąć poziom 67%.

Podobnie zmieniały się opinie przeciwnie, które wyrażały poparcie dla naszego udziału w tym projekcie. W maju 2015 r. zwolenników takiego rozwiązania było jedynie jedna trzecia respondentów (33%), ale ich odsetek wzrósł we wrześniu tego roku do prawie połowy (46%)²⁵⁵ i w październiku do 43%, aby na koniec 2015 r. spaść do 30%, a w kwietniu 2016 r. osiągnąć 25%. Ten poziom poparcia nie zmienił się do końca 2016 r., kiedy wyniósł 28%.

Opinie o gotowości do przyjmowania uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki w ramach systemu relokacji pozostawały ogólnie mniej przychylne niż deklaracje dotyczące udzielania pomocy uchodźcom. Można nawet sądzić, że badani pozytywnie nastawieni wobec uchodźców mogli zmieniać

²⁵³ CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 163, grudzień 2017 (badanie zostało przeprowadzone w październiku 2017 r.), s. 1-2.

²⁵⁴ Por. „W państwach, w których miało miejsce przekroczenie granicy zewnętrznej UE z jednej strony nie są w „stanie przyjąć wszystkich, z drugiej – nie chcą ponosić odpowiedzialności za wszystkich”, A. Potyrała, S. Wojciechowski, *Za*” i „przeciw”. Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji, *Biuletyn Instytutu Zachodniego. Seria Specjalna – „Uchodźcy w Europie”* 197, 2015, s. 1.

²⁵⁵ Duży wpływ na czasowy wzrost pozytywnych opinii miały, jak się wydaje, podjęte przez ówczesny rząd we wrześniu 2015 r. decyzje dotyczące naszego udziału w systemie „relokacji” i przyjęcia grupy ponad 5 tys. uchodźców. W połowie stycznia 2016 r. pojawił się projekt rozporządzenia mówiący o przyjęciu przez Polskę w 2016 r. 400 uchodźców z obozów w Grecji i we Włoszech. Obecny rząd wycofał się z tych ustaleń.

swoje przekonania przy rozważaniu tego programu²⁵⁶. Badani Polacy w grudniowym sondażu z 2015 r. swoje decyzje w tym zakresie uzasadniali głównie obawami związanymi z kosztami finansowymi i obniżeniem poziomu bezpieczeństwa. Ponad trzy czwarte respondentów (78%) uważało, że przyjęcie uchodźców w liczbie wyznaczonej przez Komisję Europejską będzie zbyt dużym obciążeniem dla budżetu państwa, a tylko co siódmy badany (15%) uważał przeciwnie, że nie są jednak one zbyt duże. Identyczny odsetek badanych (78%) był także przekonany, że uchodźcy obniżą poziom bezpieczeństwa w Polsce (i podobnie identycznie – 15% respondentów uważało, że nie wpłynie to na sytuację w tym zakresie). Dlatego popierali oni starania rządu o zmianę tego programu lub nawet wycofanie się z niego naszego kraju. Dwie trzecie badanych (66%) poparłaby takie działania, a jedynie co piąty respondent (21%) był krytyczny wobec nich (13% nie miało zdania w tej kwestii)²⁵⁷.

Tabela 4. Stosunek do udzielania pomocy uchodźcom w systemie „relokacji” w okresie maj 2015 – grudzień 2016, według terminów badań (dane w %)

Czy, Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyjąć część uchodźców z Europy? ¹	2015 r.					2016 r.											
	V	VIII	IX	X	XII	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Zdecydowanie tak	3	6	8	7	5	3	2	3	2	3	4	4	2	3	4	3	3
Raczej tak	30	30	38	36	25	27	24	26	23	27	24	22	23	25	21	24	25
Raczej nie	32	29	19	21	30	26	27	31	28	23	26	30	27	28	28	29	27
Zdecydowanie nie	21	26	29	30	34	37	40	36	43	40	39	36	42	39	41	38	40
Trudno powiedzieć	14	9	6	6	6	7	6	4	4	7	8	8	6	5	6	5	5

UWAGI. ¹ Pełne brzmienie pytania było następujące: „Z powodu dużego napływu uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki do niektórych państw Unii Europejskiej kraje te nie są w stanie poradzić sobie z tym problemem. Czy, Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyjąć część uchodźców przybywających do Europy?”.

Źródło: CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 1, styczeń 2017, s. 3; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 44, kwiecień 2017, s. 1–2.

Na tle tych wyników nie zaskakuje, że kierownictwo ruchu Kukiz'15 rozpoczęło w końcu stycznia 2016 r. akcję zbierania głosów poparcia na rzecz przeprowadzenia referendum „Stop <uchodźcom>” dotyczącego przyjmowania uchodźców w systemie relokacji²⁵⁸. W akcję tę zaangażowały się także grupy kibicowskie oraz wiele innych organizacji i stowarzyszeń²⁵⁹. Do końca lutego 2017 r. zebrano

²⁵⁶ Patrz Tabela 3, por. CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 1, styczeń 2017, s. 8. Wynika z niej, że ponad jedna trzecia badanych (37%) twierdzących, że powinniśmy pozwolić uchodźcom na pobyt tymczasowy, jednocześnie sprzeciwia się przyjęciu przybyszów z Bliskiego Wschodu i Afryki. Podobnego zdania jest również co dziesiąty ankietowany (10%) spośród zwolenników przyznania im prawa do osiedlenia się w Polsce.

²⁵⁷ CBOS, Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu..., *op. cit.*, s. 4–6.

²⁵⁸ Proponowane pytanie referendalne brzmiało następująco: „Czy jesteś za przyjmowaniem <uchodźców> w systemie relokacji w Unii Europejskiej?”, a proponowane odpowiedzi: „tak” lub „nie”. Towarzyszyło temu uzasadnienie mówiące, że gospodarzem w kraju są obywatele, a nie władza. W związku z tym to tylko obywatele mogą decydować o tym, czy i kogo chcemy przyjmować w naszym kraju – zob. <http://dzienreferendalny.pl>.

²⁵⁹ Jak mówił Paweł Kukiz na konferencji prasowej w Sejmie w czwartek 21 stycznia 2016 r.: „PiS prowadzi szkodliwą dla Polski – podobnie jak PO – politykę proimigracyjną. Mieliśmy niedawno do czynienia w Niemczech z wiadomymi sprawami. Nie jesteśmy przygotowani na przyjmowanie obcych nam kulturowo ludzi. Jak kraj działający teoretycznie ma zweryfikować potencjalnych terrorystów? To Naród jest gospodarzem w Polsce.

jednak tylko 300 tys. podpisów (do zorganizowania referendum potrzeba 500 tys.). Po oficjalnych sygnałach o wycofywaniu się rządu z udziału Polski w unijnym programie relokacji akcją zbierania podpisów zakończono oficjalnie w lutym 2017 r.²⁶⁰. W tym kontekście warto pamiętać, że na początku kwietnia 2016 r. Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie polityki migracyjnej państwa, która stanowiła: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraża zdecydowany sprzeciw wobec jakichkolwiek prób ustanawiania unijnych stałych mechanizmów alokacji uchodźców czy imigrantów. Instrumenty polityki uchodźczej i migracyjnej powinny pozostać w rękach państwa polskiego. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia rosnących napięć społecznych, których przyczyną jest nadmierna fala migracji z Bliskiego Wschodu do Europy”²⁶¹.

Pod koniec 2016 r. Sejm RP jednomyślnie przyjął jeszcze dwie bardziej szczegółowe uchwały w tej dziedzinie. W pierwszej uchwale przyjętej w końcu października 2016 r. posłowie uznali obowiązek przyjmowania uchodźców z krajów UE znajdujących się pod presją migracyjną, pod groźbą kary finansowej za każdego nieprzyjętego uchodźcę, za naruszający zasadę pomocniczości (art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej)²⁶². W drugiej uchwale przyjętej na początku grudnia 2016 r. Sejm podtrzymał swoje stanowisko z kwietnia tego roku podkreślając, że przyjęcie stałego mechanizmu automatycznej relokacji uchodźców stanowi „pogwałcenie wynikających z traktatów kompetencji państw członkowskich w zakresie systemu zabezpieczeń społecznych, polityki bezpieczeństwa wewnętrznego oraz polityki integracyjnej”²⁶³.

Wspomniane postawy wobec relokacji są stale obecne do tej pory. W kwietniu 2017 r. relokacji uchodźców sprzeciwiało się prawie trzy czwarte badanych (74%, w tym aż 43% wyraziło wobec niej zdecydowany sprzeciw), co było najwyższą wartością spośród do tej pory notowanych. Pozytywne nastawienie zadeklarowało nieco więcej niż jedna piąta badanych (22%) i był to wynik niższy o 6% niż w grudniu 2016 r. Jak się wydaje, wyniki te mogły skłonić przedstawicieli rządu w maju i czerwcu 2017 r. do dalszej zdecydowanej politycznej odmowy udziału w programie relokacji, mimo zapowiedzi możliwych sankcji ze strony Komisji Europejskiej. Ta tendencja utrzymała się do jesieni 2017 r.. W

Żadna Unia Europejska. Nikt nie ma prawa decydować, kogo mamy gościć. Żaden dozorca nie powie w czyimś domu: proszę, możesz tu mieszkać. Będziemy zbierać podpisy pod referendum ws. uchodźców. Apeluję o aktywny udział w naszej akcji. Polska to nasz dom i to my powinniśmy decydować, kto będzie w nim mieszkać”, Kolanko M., Wróblewski M., *Kukiz startuje ze zbiórką podpisów pod referendum ws. uchodźców: „To Naród jest gospodarzem w Polsce, a nie UE”*, <http://300polityka.pl/news/2016/01/21/kukiz-startuje-ze-zbiorka-podpisow-pod-referendum-ws-uchodzcow-to-narod-jest-gospodarzem-w-polsce> [dostęp – 31.03.2017].

²⁶⁰ Por. „Ruch Kukiz’15 wstrzymał zbieranie podpisów pod referendum w sprawie nieprzyjmowania imigrantów, ponieważ rząd zdecydował się nie przyjmować uchodźców – poinformował poseł Ruchu Piotr Apel. – Wstrzymaliśmy zbiórkę podpisów ze względu na to, że rząd, mimo wcześniejszych deklaracji, zdecydował się nie przyjmować uchodźców. Trzymamy te podpisy, ponieważ nie mamy terminu, do kiedy musimy je zebrać – powiedział Piotr Apel w I programie Polskiego Radia. Poseł przekazał, że zebrano dotychczas ponad 300 tys. podpisów” (<http://wiadomosci.onet.pl/kraj/kukiz15-zdecydowal-o-wstrzymaniu-zbiorki-podpisow-ws-referendum-dot-imigrantow/935hd4s>) [dostęp – 31.03.2017].

²⁶¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, *Monitor Polski* 2016, poz. 370.

²⁶² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 października 2016 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca za niezgodny z zasadą pomocniczości, *Monitor Polski* 2016, poz. 1070.

²⁶³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie propozycji ustanowienia unijnego korekcyjnego mechanizmu alokacji uchodźców oraz mechanizmu solidarności finansowej, *Monitor Polski* 2016, poz. 1183.

październiku 2017 r. trzy czwarte badanych (75%) sprzeciwiało się nadal relokacji, a jedna piąta (20%) była jej przychylna (5% nie miało zdania w tej dziedzinie)²⁶⁴.

Groźba kar finansowych i ograniczenia funduszy unijnych dla krajów, które nie wywiązują się ze swoich zobowiązań w ramach programu relokacji nie zmieniła postaw badanych Polaków wiosną 2017 r. Dwie trzecie z nich (65%) sprzeciwiłoby się przyjmowaniu w naszym kraju uchodźców z krajów muzułmańskich nawet wówczas, gdyby groziła nam utrata środków z funduszy unijnych, za ich przyjęciem opowiedziała się jedna czwarta badanych (25%), a co dziesiąty (10%) nie miał zdania w tej kwestii²⁶⁵. Uważali oni także (56%), że obecnie prowadzoną politykę polskiego rządu w sprawie uchodźców powinny wspierać wszystkie siły parlamentarne, a przeciwnego zdania było 35% respondentów (9% brak zdania)²⁶⁶. Większość badanych była również za tym, aby przyjmowanie w Polsce uchodźców było poddane pod ogólnonarodowe referendum (56%), choć przeciwnych tej inicjatywie była ponad jedna trzecia respondentów (38%). Zdania w tej sprawie nie miało tylko 5%²⁶⁷.

Należy dodać, że w tym czasie (wiosna 2017 r.) społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej było najwyższe od marca 2014 r. i wynosiło 88% (tylko 8% stanowili przeciwnicy przynależności naszego kraju do UE). Jednocześnie badani postrzegali integrację europejską przede wszystkim poprzez pryzmat zapewnienia bezpieczeństwa państwom członkowskim poprzez walkę z terroryzmem, ochronę granic i politykę obronną²⁶⁸.

4.5 Postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom pochodzącym z Ukrainy w świetle badań polskiej opinii publicznej w okresie sierpień 2015 – kwiecień 2017

Nastawienia wobec uchodźców pozostają jednak zróżnicowane ze względu na ich kraj pochodzenia. Widać to szczególnie w wypadku stawiania pytania o udzielanie pomocy osobom pochodzącym z Ukrainy (z terenów objętych działaniami wojennymi) i poszukujących w naszym kraju schronienia i pomocy. Od początku jego zadawania (sierpień 2015 r.) większość badanych była za przydzielaniem im takiej ochrony i do grudnia 2015 r. odsetek ten nawet znacznie się zwiększył (Tabela 5).

O ile w sierpniu 2015 r. odsetek osób udzielających poparcia uchodźcom z Ukrainy wynosił 50%, o tyle w grudniu wzrósł on do 60%. Proporcjonalnie (choć w mniejszym stopniu) zmniejszył się deklarowany sprzeciw – z 38% do 33%. Poparcie to w końcu 2015 r. było znacznie większe niż to deklarowane w stosunku do uchodźców pochodzących z krajów objętych konfliktami zbrojnymi lub z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki przybyłych do krajów Unii.

Podobnie było przez cały 2016 r. Badania Polacy dwukrotnie częściej akceptowali udzielanie schronienia swoim wschodnim sąsiadom niż uchodźcom spoza Europy. Stale ponad połowa badanych (w granicach 57%) uważała, że Polska powinna przyjąć ukraińskich uchodźców, natomiast jedna trzecia

²⁶⁴ CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 163, grudzień 2017, s. 3.

²⁶⁵ CBOS, Oczekiwania pod adresem polskich polityków..., *op. cit.*, s. 3–4.

²⁶⁶ *Ibidem*, s. 5–6.

²⁶⁷ Mimo podjętych decyzji nie miała miejsca, jak do tej pory, znacząca liczebnie relokacja uchodźców w ramach krajów UE, gdyż objęła ona niewiele ponad 10% z nich. Większość krajów realizuje program relokacji, a wyjątkami są Polska i Węgry, które nie przyjęły jeszcze żadnej osoby w jego ramach. Łotwa w ramach tego programu przyjęła już 2/3 przypisanej jej kwoty uchodźców, a Litwa i Estonia wypełniły swoje zobowiązania w 40% – por. *Gazeta Wyborcza*, Rozmowa z Adamem Balcerem, Wszystkie bzdury o uchodźcach, 12.05.2017.

²⁶⁸ CBOS, Jakiej Unii chcą Polacy?, *Komunikat z badań* 50, kwiecień 2017, s. 2, 14–15.

(w granicach 37%) była temu przeciwna. Ten względnie wysoki poziom akceptacji utrzymywał się również w 2017 r. Jesienią tego roku ponad 61% badanych aprobowало udzielenie im w Polsce azylu punktów procentowych), natomiast prawie jedna trzecia (32%) była temu przeciwna.

Tabela 5. Stosunek do udzielania pomocy uchodźcom pochodzącym z Ukrainy w okresie sierpień 2015 – październik 2017, według terminów badań (dane w %)

Czy, Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyjąć ukraińskich uchodźców z terenów objętych konfliktem? ¹	2015 r.				2016 r.												2017	
	VIII	IX	X	XII	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	IV	X
Zdecydowanie tak	11	13	15	14	13	12	12	14	13	12	10	10	10	13	10	12	11	16
Raczej tak	39	48	46	46	48	47	50	46	44	45	47	44	47	46	46	46	44	45
Raczej nie	22	18	20	20	18	19	18	17	18	19	20	21	20	18	22	21	24	18
Zdecydowanie nie	16	10	14	13	13	15	15	16	19	17	15	19	18	16	18	16	16	14
Trudno powiedzieć	12	11	5	7	8	7	5	7	6	8	8	8	6	7	4	5	6	7

UWAGI. ¹ Pełne brzmienie pytania było następujące: „W związku z konfliktem na wschodzie Ukrainy odnotowano także wzrost liczby uchodźców z tego kraju. Czy, Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyjąć ukraińskich uchodźców z terenów objętych konfliktem?”.

Źródło: CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 1, styczeń 2017, s. 4; CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 163, grudzień 2017, s. 5.

Poparcie społeczne dla przyjmowania ukraińskich uchodźców w analizowanym okresie było względnie wysokie. Rosło ono wraz z wykształceniem i dochodami na osobę w gospodarstwie domowym, częściej wyrażali je mieszkańcy dużych miast niż osoby mieszkające na wsi. Akceptowała ich także ta część badanych (ponad jedna trzecia), która mogła sprzeciwiać się w ogóle przyjmowaniu uchodźców²⁶⁹. Powyższe wyniki świadczą o świadomości położenia geopolitycznego Polski oraz jej zobowiązań wobec społeczeństw z krajów z nią sąsiadujących, jak i pewnych ocen o charakterze pragmatycznym, tj. osobistej znajomości cudzoziemców pochodzących z Ukrainy, odczuwanych korzyściach i bliskości kulturowej, a także wysokiego prawdopodobieństwa udanej ich integracji w naszym kraju²⁷⁰.

4.6 Postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom w świetle badań opinii publicznej w krajach Grupy Wyszehradzkiej w 2015 roku

Od jesieni 2015 r. Polska zaczęła uzgadniać swoje stanowisko wobec kryzysu migracyjnego w Europie ramach krajów Grupy Wyszehradzkiej, choć jeszcze we wrześniu 2015 r. wyłamywała się z tej współpracy. Ich władze generalnie sprzeciwiają się obowiązkowym kwotom uchodźców w ramach systemu relokacji, gdyż ich zdaniem nie będzie to prowadziło do powstrzymania fali żywiołowych migracji, a nawet, wprost przeciwnie, doprowadzi do ich zwiększenia²⁷¹. Ważnym, swoiście polskim,

²⁶⁹ CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 1, styczeń 2017, s. 11.

²⁷⁰ CBOS, Stosunek do uchodźców w kontekście kryzysu imigracyjnego w Europie..., *op. cit.*, s. 8.

²⁷¹ A. Zachová, E. Zgut, K. Kokoszczynski, Z. Gabrižová, Wyszehrad i migracje: małe szanse na zmiany, *Euractiv Special*, 27.03–31.03.2017, s. 1–3.

argumentem w dyskusji o radzeniu sobie z kryzysem migracyjnym była konieczność przygotowania naszego kraju na potencjalny wzrost napływu imigrantów z Ukrainy.

Negatywnym skutkiem tych działań dla tych państw było „ochłodzenie ich relacji z Niemcami, ale także pozostałymi członkami Unii Europejskiej i negatywna ocena w mediach i wśród międzynarodowej opinii publicznej”²⁷². Postawa ta jest obecna do tej pory, co widać szczególnie w postawach wobec reformy tzw. systemu dublińskiego, w którym za uchodźców odpowiadają te kraje, przez których terytorium uchodźcy wjechali do Unii Europejskiej. Kraje te oczekują również zwiększenia działań na rzecz uszczelnienia unijnych granic zewnętrznych²⁷³. Ostatnio znalazło to potwierdzenie we wspólnym wystąpieniu ministrów spraw wewnętrznych tych krajów w Warszawie w połowie czerwca 2017 r.²⁷⁴

Spójrzmy teraz na wyniki badań opinii publicznej dotyczących nastawień wobec udzielania pomocy uchodźcom w krajach Grupy Wyszehradzkiej, przeprowadzonych wczesną jesienią 2015 r.²⁷⁵. Jest to o tyle uzasadnione, że państwa te utrzymywały wspólne, negatywne stanowisko wobec propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej „relokacji uchodźców” opierającej się na przymusowych kwotach uchodźców i domagały się, aby była ona oparta na dobrowolnych deklaracjach. Zrodziło to ich negatywne postrzeganie jako krajów niesolidarnych z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej obciążonymi dużymi problemami uchodźczymi i nieprzychylnych imigrantom.

Tabela 6. Stosunek do udzielania pomocy uchodźcom z krajów objętych konfliktami zbrojnymi w Polsce, Czechach, Słowacji i Węgrzy (wrzesień – październik 2015) (dane w %)

Czy Pana(i) zdaniem Polska, Czechy, Słowacja, Węgry powinny przyjmować uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi?	Polska (09.2017 r.)	Czechy (09.2017 r.)	Słowacja (09.2017 r.)	Węgry (10.2017 r.)
Tak, powinniśmy ich przyjmować i pozwolić się osiedlić	8	4	2	7
Tak, powinniśmy ich przyjmować do czasu, kiedy będą mogli wrócić do kraju, z którego pochodzą	48	40	31	58
Nie, nie powinniśmy przyjmować uchodźców	40	50	62	32
Trudno powiedzieć	4	6	5	3

Źródło: CBOS, Stosunek do uchodźców w krajach Grupy Wyszehradzkiej, *Komunikat z badań* 151, listopad 2015, s. 2.

Wyniki badań wskazują na duże i zaskakujące różnice postaw wobec udzielania pomocy uchodźcom między mieszkańcami czterech państw (Tabela 6). Węgrzy, borykający się od początku lata 2015 r. z ogromnymi problemami uchodźczymi, okazali się najbardziej otwarci na uchodźców – dwie trzecie z nich (65%) zaakceptowałoby przyjęcie uchodźców z państw objętych konfliktami zbrojnymi, zaś jedna

²⁷² R. Grodzki, Grupa Wyszehradzka i kryzys uchodźczy: solidarnie przeciwko solidarności europejskiej, *Biuletyn Instytutu Zachodniego. Seria Specjalna. „Uchodźcy w Europie”* 2015, 203, s. 2–3.

²⁷³ Por. wypowiedź na ten temat Konrada Szymańskiego (obecnego sekretarza stanu ds. europejskich w Ministerstwie Spraw Zagranicznych): „Problemu fali migracyjnej liczonej w milionach nie da się rozwiązać poprzez biurokratyczną relokację. Trzeba uszczelnić granicę zewnętrzną, współpracować z Libią, Jordanią, Turcją, w których są obozy dla uchodźców. Chodzi o przywrócenie kontroli nad migracją. Brak tej kontroli destabilizuje dziś kraje Europy, na czym zarabia Rosja”, por. *Gazeta Wyborcza*, Szymański. Unia jest nadwrażliwa. Rozmawiała R. Grochał, 20.01.2016.

²⁷⁴ PAP, *Grupa Wyszehradzka jednym głosem ws. przyjmowania uchodźców*, 12.06.2017.

²⁷⁵ CBOS, Stosunek do uchodźców w krajach Grupy Wyszehradzkiej, *Komunikat z badań* 151, listopad 2015 (badania w Polsce, Słowacji i Czechach zostały przeprowadzone we wrześniu 2015 r., zaś na Węgrzech w październiku 2015 r.).

trzecia byłaby temu przeciwna (32%). Bardziej ostrożnie podeszli to tej kwestii Polacy (pisałem już o tym wcześniej), z których 56% opowiedziało się za taką pomocą, a 40% była jej przeciwna. Mniej przychylni okazali się Czesi – ponad dwie piąte (44%) zaakceptowałyby uchodźców, zaś dokładnie połowa (50%) sprzeciwiła się ich przyjmowaniu. Największy sprzeciw wobec udzielania pomocy uchodźcom był na Słowacji, gdzie prawie dwie trzecie badanych (62%) zadeklarowało dezaprobatę wobec uchodźców, a jedynie co trzeci (33%) zaaprobowałby choćby czasową pomoc.

Odmienne uкладаły się z kolei poglądy wobec przyjmowania uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki w ramach systemu relokacji. O ile polska opinia publiczna była tu wyraźnie podzielona na dwie równe prawie połowy (46% za i 48% przeciw), o tyle w Czechach przeważali przeciwnicy takich działań (68% wobec 26%), podobnie jak na Słowacji (74% wobec 23%) i Węgrzech (71% wobec 21%)²⁷⁶.

Podobnie było w wypadku postaw wobec uchodźców z Ukrainy – Polacy pozostawali najbardziej otwarci na ich przyjmowanie (61% poparcia wobec 28% sprzeciwu), zaś w Czechach i na Słowacji ich możliwy napływ budził częściej sprzeciw niż akceptację (w Czechach 49% sprzeciwu wobec 44% poparcia, a na Słowacji odpowiednio: 51% wobec 43%) (pytania tego nie zadawano na Węgrzech)²⁷⁷.

Zbliżone wyniki zanotowano jesienią 2017 r. (choć badanie dotyczyło już tylko trzech krajów – Polski, Czech i Słowacji). Z ich porównania wynika, że Czesi i Słowacy byli nadal bardziej krytyczni wobec przyjmowania uchodźców niż Polacy. Widać to było w ogólnym nastawieniu wobec ich przyjmowania (w Polsce negatywne opinie na ten temat wyraziło 63% badanych, zaś w Czechach i na Słowacji – 69%) oraz w opiniach o udzielaniu im pomocy w ramach wspomnianego systemu relokacji (w tym wypadku w Polsce negatywne opinie wyraziło 75% respondentów, zaś w Czechach 84% i Słowacji – 81%). Podobnie obawy sankcji utraty funduszy unijnych za nieudzielanie im schronienia nie miały wpływu na zmianę dominujących nastawień opinii publicznej wobec uchodźców w tych trzech krajach. Największa różnica dotyczyła postaw wobec uchodźców pochodzących z Ukrainy - o ile w Polsce 61% badanych gotowa byłaby ich przyjąć, to w Czechach opowiedziało się za tym 37%, a na Słowacji 33% respondentów²⁷⁸.

4.7 Poglądy na temat udzielania pomocy uchodźcom

Przejdźmy teraz do próby odpowiedzi na pytanie, co mogło spowodować zmianę postaw wobec udzielania pomocy uchodźcom w połowie 2015 r. Zaczniemy od uzasadnień dotyczących przyjmowania uchodźców w naszym kraju i udzielania im pomocy lub też jej odmowy²⁷⁹, formułowanych przez badanych. Zaczniemy od opinii mówiących o przyjmowaniu uchodźców. Najważniejszym motywem były tutaj względy humanitarne, czyli przekonanie o potrzebie niesienia im pomocy (tak twierdziło 66% badanych popierających przyjmowanie uchodźców), więcej niż co czwarty respondent (29%) odwoływał się do zasady wzajemności, mniej niż co dziesiąty przywoływał zobowiązania międzynarodowe naszego kraju (7%), a 2% badanych wyraziło pozytywną opinię o Polsce i skutkach przyjęcia uchodźców²⁸⁰.

Z kolei najczęstszym motywem odmowy przyjmowania uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki było przekonanie o braku możliwości udzielenia im pomocy z powodu złej sytuacji gospodarczej kraju i

²⁷⁶ *Ibidem*, s. 2–3.

²⁷⁷ *Ibidem*, s. 3–4.

²⁷⁸ CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 163, grudzień 2017, s. 7-8.

²⁷⁹ D. Hall, A. Mikulska-Jolles, *Uprzedzenia, strach czy niewiedza?...*, *op. cit.*, s. 40–130.

²⁸⁰ CBOS, O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu..., *op. cit.*, s. 3–9.

braku dostatecznych zasobów finansowych (44% badanych odmawiających przyjęcia uchodźców), obawa i strach przed konsekwencjami przyjęcia uchodźców (41%), obcość kulturowa i religijna przybyszów (13%). Co dziesiąty badany (10%) w ogóle negował zasadność udzielania im pomocy ze względu na to, iż są to w przeważającej masie migranci ekonomiczni.

Zbliżone wyniki otrzymano w pogłębionym badaniu młodych Polaków (w wieku 18–30 lat)²⁸¹. Sprzeciw wobec przyjmowania uchodźców związany był przede wszystkim z poczuciem zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju i osobistego, przekonaniem o wykorzystywaniu przez nich wsparcia socjalnego, zagrożeniu dla kultury polskiej (przede wszystkim przez islam), a także brakiem odpowiedzialności Polski za obecną sytuację uchodźców. Wśród innych powodów pojawiały się opinie o potrzebie udzielania im pomocy na miejscu, zaniepokojenie sytuacją na krajowym rynku pracy i finansowaniem pomocy z „moich” podatków.

Tym, co łączy wszystkie poglądy o negatywnym nastawieniu wobec uchodźców, są przede wszystkim silne obawy, a czasami nawet wręcz strach, związany z wyobrażeniem samej możliwości napływu uchodźców do naszego kraju, ich przyjęciem oraz bezpośrednią obecnością w naszym społeczeństwie²⁸². Te emocje badani mogli wyjaśniać, odwołując się do wyobrażeń na temat islamu i wzrostu sentymentów antymuzułmańskich oraz obaw związanych z atakami terrorystycznymi. Efektem tego stała się głęboka społecznie zmiana semantyczna słowa „uchodźca”.

Prowadzone systematycznie przez CBOS sondaże dotyczące postaw sympatii Polaków wobec innych narodów pokazują zdecydowanie niechętnie nastawienia wobec kategorii „Arabów”. O ile w latach 2008–2012 nie przekraczała ona poziomu 50%, o tyle w sondażu z 2016 r. ponad dwie trzecie badanych wyraziło wobec nich niechęć (67%), a tylko 8% sympatię. W 2017 r. wyniki te nieznacznie się poprawiły, gdyż ponad połowa badanych (59%) wyrażała wobec nich niechęć, a sympatię – co szósty badany (16%)²⁸³.

Pogłębione badanie dotyczące postrzegania muzułmanów w naszym kraju przeprowadzone przez Centrum Badań nad Uprzedzeniami UW w sierpniu 2015 r. (a więc w szczytowym momencie rozwoju kryzysu migracyjnego w Europie) wskazały na negatywne postawy Polaków wobec islamu, który był kojarzony z takimi znaczeniami jak, „religia” (wiara religijna) (najwięcej wskazań), „przemoc” i „zagrożenie terroryzmem” (drugie w kolejności wskazanie) oraz „Arabowie” (w sensie narodowości wyznawców; trzecie w kolejności wskazanie)²⁸⁴. Blisko trzy czwarte badanych (73,6%) wyrażało negatywne uczucia wobec muzułmanów (mężczyzn), a ponad połowa wobec muzułmanki (57,2%). Niewiele ponad połowa respondentów czuła się zagrożona możliwą obecnością muzułmanów w naszym kraju w związku z konkurencją z nimi o ograniczone zasoby na rynku pracy, negatywnym ich wpływem na polską tradycję i kulturę oraz zmniejszonym poczuciem bezpieczeństwa ze względu na zagrożenie aktami terrorystycznymi. Zaobserwowano także duży udział przekonań islamofobicznych (uprzedzeń wobec islamu) oraz negatywnych przekonań na temat islamu, a ważnym elementem tych postaw stało się także wyrażane poparcie wobec możliwości stosowania przemocy wobec muzułmanów oraz nieuznawanie antymuzułmańskiej mowy nienawiści za obraźliwą. Badanie pokazało także ograniczoną znajomość osób wyznających islam²⁸⁵ w społeczeństwie polskim.

²⁸¹ D. Hall, A. Mikulska-Jolles, *Uprzedzenia, strach czy niewiedza?...*, op. cit., s. 62–76.

²⁸² D. Hall, A. Mikulska-Jolles, *Uprzedzenia, strach czy niewiedza?...*, op. cit., s. 128–129.

²⁸³ CBOS, Stosunek do innych narodów, *Komunikat z badań* 21, luty 2017, s. 2–5.

²⁸⁴ A. Stefaniak, *Postrzeganie muzułmanów w Polsce...*, op. cit., s. 14–15.

²⁸⁵ A. Stefaniak, *Postrzeganie muzułmanów w Polsce...*, op. cit., s. 32.

Ten obraz islamu i jego wyznawców mógł mieć znaczący wpływ na stosunek wobec uchodźców pochodzących z krajów muzułmańskich jako osób mogących zagrażać krajowi i bezpieczeństwu jego obywateli. Wpłynęło na to upowszechniające się dzięki medialnym przekazom poczucie zagrożenia zamachami terrorystycznymi, które łączono z falą uchodźców oraz ich pochodzeniem z krajów arabskich²⁸⁶. Ważnymi wydarzeniami wpływającymi na postawy wobec uchodźców i sposobów rozwiązania kryzysu migracyjnego były bowiem doniesienia medialne o kolejnych atakach terrorystycznych w miastach europejskich (m.in. w Paryżu w listopadzie 2015 r., Brukseli w marcu 2016 r., Nicei i Monachium w lipcu 2016 r., Berlinie w grudniu 2016 r., Londynie w marcu i czerwcu 2017 r.). Do tego doszła ogólnoeuropejska dyskusja o przymusowych kwotach uchodźców w ramach Unii Europejskiej, a także przeświadczenie o wysokim prawdopodobieństwie ich przyjazdu do Polski oraz potencjalnej wielkiej skali ich napływu. Działo się to w czasie długiego okresu kampanii wyborczych – prezydenckiej i parlamentarnej, w których tematyka uchodźcza stała się widoczna (szczególnie w końcu lata i na początku jesieni 2015 r.). Znalazło to wyraz w badaniu z kwietnia 2017 r., w którym zagrożenie zamachami terrorystycznymi oraz obawy związane z napływem uchodźców zostały uznane za największe stojące przed Polakami zagrożenia (38% i 37% odpowiednio)²⁸⁷.

Na poziomie politycznym obawy te przerodziły się w postulat dążenia do pełnej ochrony bezpieczeństwa mieszkańców Polski. Nastąpiła zmiana retoryki, a następnie kierunków polityki państwa polskiego wobec rozwiązywania kryzysu migracyjnego związanego z napływem uchodźców do Europy po październikowych wyborach parlamentarnych w 2015 r.²⁸⁸. Nowy rząd, po początkowych zapewnieniach wypełniania swoich zobowiązań wobec unijnego programu relokacji uchodźców, wycofał się z tych zobowiązań (o czym już było). Głównym argumentem i najbardziej powtarzanym słowem stało się „bezpieczeństwo”, a polityka migracyjna stała się elementem szerszej strategii sekurytyzacyjnej państwa, w której niewiele miejsca pozostawiano już dyskusji o prawach uchodźców oraz możliwościach ich integracji w naszym społeczeństwie²⁸⁹. Niech przykładem będzie krótkie spojrzenie na oficjalną stronę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz zawarte tam „tagi” związane z aktywnością ministra na polu uchodźczym. Na 25 obecnych tam wpisów aż 17 dotyczyło polityki wobec uchodźców i miało w tytule zazwyczaj słowo „bezpieczeństwo”²⁹⁰.

Hasło „bezpieczeństwa” przełożyło się na zmianę społecznego definiowania pojęcia „uchodźcy” – z osoby opuszczającej swój kraj, aby ratować swoje życie lub uniknąć prześladowań (czyli ofiary), na rzecz pojęcia określającego kogoś, kto jest lub może być niebezpiecznym dla nas (osobą podejrzaną). Wzmocnione to zostało podziałem na znanych i lepszych uchodźców oraz na tych nieznanach i gorszych, którzy pochodzą z odległych krajów arabskich, gdzie dominującą religią jest islam. Ważnym elementem tej zmiany stał się także język opisu i mówienia o uchodźcach w kategoriach ogólnych i masowych (jak np. o fali uchodźczej, napływie uchodźczym lub kryzysie uchodźczym)²⁹¹.

Badania dotyczące skojarzeń związanych ze słowem „uchodźca” wykazały polaryzację postaw wobec uchodźców (choć duża część badanych osób wykazywała neutralne wobec nich nastawienia), której

²⁸⁶ K. Pędziwiatr, Islamofobia jako nowy wymiar lęków i obaw Polaków, w: R. Kusek, J. Purchla, J. Sanetra-Szeliga (red.), *Narody i stereotypy 25 lat później*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2015, s. 139.

²⁸⁷ J. Cieśla, Suma polskich strachów, *Polityka* 17/18, 26.04–9.05.2017 (badanie przeprowadzone przez firmę Kantar Public).

²⁸⁸ K. Pędziwiatr, A. Legut, Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu, w: J. Szymańska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Wydawnictwo Aspra-JR, Warszawa 2017, s. 685–690.

²⁸⁹ A. Adamczyk, Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka migracyjna, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny* 43(1), 2017, s. 330–331. Por. Z. Bauman, *Obcy u naszych drzwi...*, op. cit., s. 31–54.

²⁹⁰ Zob. <https://mswia.gov.pl/pl/tagi/1293,Uchodzczy.html?page=1-5> [ostatni dostęp: 24.06.2017].

²⁹¹ J. Cieśla, Obcy wyjęci z sieci, *Polityka* 44, 26.10–1.11.2016.

bieguny z jednej strony wyznaczały nastawienia prouchodźcze (postawa „współczująca”), a z drugiej strony opinie o antyuchodźczym charakterze oparte na negatywnym i stereotypowym obrazie uchodźców²⁹².

4.8 Społeczno-demograficzne uwarunkowania postaw wobec udzielania pomocy uchodźcom

W analizie postaw wobec uchodźców oprócz samych poglądów istotne stały się również kwestie społeczno-demograficznych ich uwarunkowań, związane przede wszystkim z wiekiem i wykształceniem badanych, miejscem ich zamieszkania oraz poglądami politycznymi. Zaczniemy od dosyć zaskakującego wyniku, jakim jest wiek badanych. W majowym sondażu z 2015 r. osoby najstarsze względnie częściej deklarowały negatywny stosunek wobec uchodźców, ale w sierpniowym sondażu z tego roku proporcje negatywnie nastawionych młodych i starszych badanych były już wyrównane²⁹³. Z kolei poczynając od badania z września 2015 r., sprzeciw wobec przyjmowania uchodźców był już wyrażany częściej przez młodszych (poniżej 35 roku życia) niż starszych wiekiem respondentów²⁹⁴. W grudniowym badaniu z 2015 r. tylko co czwarty (25%) badany z tej kategorii wiekowej zaakceptowałby udzielanie takiej pomocy, gdy w tym samym czasie taką pomoc zadeklarował co drugi badany w wieku powyżej 45 lat (49%)²⁹⁵. Ta relacja młodych i starszych w nastawieniu wobec uchodźców utrzymała się praktycznie przez cały 2016 r. Biorąc pod uwagę dane za jego drugą połowę, prawie dwie trzecie (62%) młodych ludzi było im przeciwnych, podczas gdy w następnych kohortach wiekowych sprzeciw ten kształtował się na poziomie 48–52%²⁹⁶.

W analizach czynnika „wieku” zwraca się uwagę na specyfikę postaw społecznych pokolenia ludzi młodych (określanych w literaturze również mianem pokolenia „Y”) związanych przede wszystkim z ich „naturalnym ucyfrowieniem”, czyli jednoczesnym przeżywaniem życia w rzeczywistości i sieci internetowej (*digital native*). Ważnym źródłem informacji, który mógł określać postawy badanych wobec uchodźców stanowiły informacje i komentarze znajdujące się w mediach społecznościowych, które dotyczyły dramatycznego napływu do krajów Unii Europejskiej uchodźców i imigrantów spoza Europy²⁹⁷.

²⁹² M. Kropiński, K. Hansen, *Jakie skojarzenia ze słowem „uchodźca” mają Polacy?...*, *op. cit.*

²⁹³ CBOS, Polacy wobec problemu uchodźstwa, *Komunikat z badań* 81, czerwiec 2015, s. 2.

²⁹⁴ CBOS, O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu..., *op. cit.*, s. 9; CBOS, Polacy o uchodźcach – w internecie i w „realu”..., *op. cit.*, s. 3–4.

²⁹⁵ CBOS, Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu.. *op.cit.*, Aneks, s. 8.

²⁹⁶ CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 1, styczeń 2017, s. 5.

²⁹⁷ CBOS, Polacy o uchodźcach – w internecie i w „realu” ..., s. 9–11. Przykładem takiej wypowiedzi może być głośny wpis Mariusza Pudzianowskiego, który hasłem „Nie pożałuję bejsbola na ludzkie śmieci” zapowiedział włączenie się w walkę z uchodźcami we francuskim porcie Calais. „Nie mam litości śmiecie ludzkie!!!! Mnie tam dać i nie pożałuję bejsbola, zero tolerancji!!!” – te ostre słowa parę dni temu napisał Mariusz Pudzianowski (39 l.) na swoim Facebooku. Dorzucił do tego filmik pokazujący agresywnych uchodźców atakujących ciężarówkę w porcie w Calais. To na ten widok „Pudzianowi” puściły nerwy. Bo poza tym, że jest najślawniejszym polskim strongmanem, zajmuje się też szefowaniem firmie transportowej. A przez imigrantów, którzy w Calais atakują bezbronnych kierowców, tną plandeki, urywają lusterka i obrzucają pojazdy kamieniami, traci pieniądze – i cierpliwość. Emocjonalny wpis „Pudziana” został już usunięty, ale na jego miejsce pojawiło się parę kolejnych. Na jednym z nich widać pokaźny kij bejsbolowy. „Z tym będę czekał na naczepie do UK przed wjazdem na prom z Calais. Na naczepie będzie przyspieszona nauka asymilacji” – pisze „Pudzian”. Dodaje też kolejne filmy przedstawiające gromady młodych uchodźców, którzy obrzucają czekające w kolejce tiry kamieniami. „Nie wyginaj mi lusterka!” – krzyczy kierowca filmujący zajście. „Policja nie daje rady. Włamują się na oczach i okradają

Mogło to sprzyjać szybkiemu rozpowszechnianiu się lęków i negatywnych opinii o problemach związanych z napływem uchodźców. Sprzeciw ludzi młodych wobec przyjmowania tych osób nie wynikał tylko z przekonań o ekonomicznych motywach uchodźców, ale także „ze strachu przed obcymi” i skutkami ich przyjęcia w naszym kraju w postaci poczucia zagrożenia terroryzmem²⁹⁸. Analiza wpisów internetowych (a większość internautów to ludzie młodzi) na temat uchodźców i kryzysu migracyjnego pokazały, że tylko niewielka część internautów (zaledwie 6%) zaaprobowałaby pomoc na ich rzecz, bez względu na ich kolor skóry i wyznanie religijne. Co ósmy internauta (13%) odniósł się do kwestii pomocy „neutralnie”, zaś przeważająca część (81%) odniosła się do niej negatywnie, wyrażając przede wszystkim niechęć do odmiennych kultur i religii²⁹⁹.

Co szczególnie istotne, to osoby młodsze deklarowały wyższy poziom uprzedzeń wobec muzułmanów i muzułmanki (tj. większy dystans społeczny, bardziej negatywne uczucia) oraz wyższy poziom islamofobii i krytyki islamu. Uznawały one „mowę nienawiści” za mniej obraźliwą, były mniej skłonne podjąć jakiegokolwiek działania, by ją ograniczyć, były najbardziej przeciwnie jej zakazywaniu oraz najmniej przeciwnie ekstremistycznej przemocy wymierzonej w muzułmanów. Im młodsze były osoby badane, tym silniej odczuwały też lęk międzygrupowy oraz zagrożenie realistyczne (ekonomiczne) i symboliczne (odnoszące się do sfery wartości) ze strony muzułmanów³⁰⁰.

Zastanawiające wyniki przyniosło badanie porównawcze młodzieży pochodzącej z państw Grupy Wyszehradzkiej oraz z Austrii i Niemiec przeprowadzone na początku 2017 r. Wskazało ono z jednej strony na duże podobieństwa w zakresie proeuropejskich orientacji, a z drugiej strony na znaczne różnice między nimi, które unaoczniały się przede wszystkim w postawach wobec uchodźców. Zdecydowana większość młodych ludzi ze Słowacji, Polski, Węgier i Czech była przeciwna ich przyjmowaniu (w granicach 70%). W wypadku młodzieży austriackiej i niemieckiej było wprost przeciwnie, gdyż większość (odpowiednio 61% i 73%) opowiedziała się za ich przyjmowaniem, mimo że ich kraje doświadczyły realnych skutków kryzysu migracyjnego³⁰¹. Te różnice świadczą o roli polityki i oficjalnego dyskursu publicznego tworzącego określone ramy wobec imigracji i udzielania pomocy uchodźcom.

W analizowanym okresie nie zmienił się natomiast wpływ wykształcenia na postawy wobec uchodźców. Generalnie im badani byli słabiej wykształceni, tym rzadziej decydowali się na deklaracje przyjęcia (czasowego lub stałego) uchodźców. W grudniu 2015 r. większość (55%) osób z wykształceniem wyższym godziła się na ich przyjęcie (choć we wrześniu było ich jeszcze 64%), zaś wśród osób z podstawowym (i gimnazjalnym) wykształceniem wynik ten wynosił zaledwie 27% (we wrześniu 2015 r. wynosił on jeszcze 44%)³⁰². Także wielkość miejsca zamieszkania oraz wysokość dochodów w gospodarstwie domowym miała znaczenie. Większość respondentów z miast powyżej 100 tysięcy

towar z naczepy i ja mam tylko patrzeć na to?????” – pisze wściekły strongman, zob. [pl/wiadomosci/polska/mariusz-pudzanowski-do-uchodzcow-nie-pozaluje-bejsbola-na-te-ludzkie-smieci_769046.html](http://wiadomosci.polska/mariusz-pudzanowski-do-uchodzcow-nie-pozaluje-bejsbola-na-te-ludzkie-smieci_769046.html)). Innym przykładem jest analiza wpisów internetowych i zmiana stosunku do Mameda Chalidowa, polskiego zawodnika mieszanych sztuk walki (MMA) pochodzenia czeczeńskiego, publicznie przyznającego się do praktykowania islamu – por. R. Leniarski, Bóg, honor, ojczyzna Mameda Chalidowa, *Gazeta Wyborcza*, 3–4.06.2017.

²⁹⁸ D. Hall, A. Mikulska-Jolles, *Uprzedzenia, strach czy niewiedza?...*, op. cit., s. 23–30.

²⁹⁹ CBOS, *Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu...*, op. cit., s. 3.

³⁰⁰ A. Stefaniak, *Postrzeganie muzułmanów w Polsce...*, op. cit., s. 32.

³⁰¹ J. Kucharczyk, A. Łada, *Akceptacja, reforma, rozstanie? Młodzież z sześciu państw członkowskich Unii europejskiej wobec integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2017, s. 18.

³⁰² CBOS, *Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu...*, op. cit., s. 2; M. Grabowska, B. Roguska (red.), *Polacy wobec „innych”. Stosunek do innych narodów, mniejszości narodowych i etnicznych, migrantów i uchodźców*, CBOS, Warszawa 2015, Tabela 36, s. 151.

mieszkańców skłonna była, choć zazwyczaj czasowo i warunkowo, przyjmować uchodźców z krajów ogarniętych konfliktami zbrojnymi.

Podsumowując dane uzyskane z sondaży CBOS-u za drugą połowę 2016 r., wśród mieszkańców największych miast Polski było względnie najmniej przeciwników przyjmowania uchodźców (39%) niż wśród ogółu społeczeństwa polskiego. Podobnie było w grupie osób z najwyższym wykształceniem (także 39%) oraz wśród osób o najwyższych dochodach (w przeliczeniu na osobę w gospodarstwie domowym – (36%)³⁰³. Widoczne były także różnice regionalne (wojewódzkie). Stosunkowo najmniej przychylnie wobec uchodźców nastawieni byli mieszkańcy województw łódzkiego i podkarpackiego (60% przeciwników przyjmowania uchodźców) oraz lubelskiego i opolskiego (podobnie po 58%). Z kolei stosunkowo najbardziej przychylni byli badani pochodzący z województw dolnośląskiego, mazowieckiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego (po 49% przeciwników przyjmowania uchodźców)³⁰⁴. Wyniki te mogą świadczyć o dużych rozbieżnościach regionalnych.

Podobnie jak ogólne postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom zróżnicowane są również opinie na temat ich relokacji. I tak, bardziej przychylnie, wobec tego programu są osoby starsze, lepiej wykształcone, z wysokimi dochodami oraz mieszkańcy miast. Zbliżone są także podziały regionalnie (względnie bardziej otwarci są mieszkańcy województw dolnośląskiego, mazowieckiego, pomorskiego, a względnie bardziej niechętni są badani pochodzący z województw opolskiego, łódzkiego, małopolskiego i podlaskiego)³⁰⁵.

Ważnym czynnikiem różnicującym postawy wobec udzielania pomocy uchodźcom stały się poglądy polityczne badanych, które do połowy 2015 r. praktycznie nie miały żadnego znaczenia. I tak, najbardziej przychylnie opinie o uchodźcach formułują przedstawiciele lewicy, a zwłaszcza potencjalni wyborcy Partii Razem (prawie co piąty jej zwolennik – 19% udzieliłoby zgodę na ich osiedlenie się w Polsce, a 49% – na czasowe schronienie). Podobnie otwarte opinie formułują zwolennicy partii Nowoczesnej Ryszarda Petru (14% przyjąłoby na stałe uchodźców, a 62% – czasowo). Najbardziej nieprzychylnie nastawienia stały się widoczne wśród elektoratu partii prawicowych – wyróżniają się tutaj zwolennicy partii Wolność (wcześniej KORWiN – 65% przeciwników ich przyjmowania), Prawa i Sprawiedliwości (64%) oraz ugrupowania Kukiz'15 (62%). Identyczne pozostały uwarunkowania wobec przyjmowania uchodźców ramach unijnego programu relokacji – zwolennicy lewicy byli stosunkowo bardziej przychylni temu programowi niż zwolennicy ugrupowań prawicowych (choć połowa z nich deklaruje sprzeciw wobec uchodźców)³⁰⁶. Podobnie mocno upolitycznione są postawy wobec przyjmowania uchodźców z krajów muzułmańskich³⁰⁷.

4.9 Podsumowanie

Kryzys migracyjny w Europie miał znaczący wpływ na postawy wobec uchodźców i migracji w naszym kraju. Przyczynił się on, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej, do wzrostu negatywnych opinii na temat imigracji. Od połowy 2015 r. kwestie te, po raz pierwszy od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, wraz z polityką wobec uchodźców i współpracą polityczną na tym polu w ramach Unii Europejskiej, stały się przedmiotem gorącej debaty publicznej. Przełożyło się to na zmianę społecznego postrzegania kategorii „uchodźcy” oraz postaw wobec udzielania im pomocy.

³⁰³ CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców. *Komunikat z badań* 1, styczeń 2017, s. 5.

³⁰⁴ *Ibidem*, s. 5.

³⁰⁵ *Ibidem*, s. 9.

³⁰⁶ *Ibidem*, s. 6 i 10.

³⁰⁷ CBOS, Oczekiwania pod adresem polskich polityków..., *op. cit.*, s. 2–3.

Uchodźca z osoby opuszczającej swój kraj, aby ratować swoje życie lub uniknąć prześladowań (czyli ofiary) stał się przedstawicielem „społeczności podejrzanej”, który nie budzi już pozytywnych emocji, a wręcz przeciwnie, łączy wiele znaczeń związanych z zagrożeniami i „wzbudzaniem” strachu w społeczeństwie. Dodatkowo został on utożsamiony z określonym pochodzeniem geograficznym i wyznaniem religijnym, co w połączeniu z informacjami na temat aktywności muzułmańskich organizacji terrorystycznych mogło sprzyjać wzrostowi niechęci do przybyszy.

Pamiętajmy jednak o tym, że dokładnie dwa lata temu opinie na temat migracji i udzielania pomocy uchodźcom były zupełnie inne. To pokazuje znaczenie zasobów kulturowych w naszym społeczeństwie, które nie zostały odpowiednio wykorzystane i użyte w debacie publicznej. Wraz ze wzrostem zamożności Polski będzie także rosła imigracja do naszego kraju, w tym zarówno z biedniejszych państw z naszego kręgu kulturowego, jak i z bardziej od nas odległych kulturowo. Będzie to wymagało wykształcenia odpowiednich sposobów mówienia o uchodźcach i imigrantach, jak i kultury ich przyjęcia. Pojawi się ważne społecznie pytanie, do jakiego społeczeństwa i kraju będą oni przyjeżdżać³⁰⁸.

³⁰⁸ M. Garapich, Wielokulturowość i jej wrogowie. Jakich imigrantów potrzebujemy? A może jakiej Polski potrzebują imigranci, *Liberte*, 14.03.2016; J. Mucha, Migracje, Polska i problemy z wielokulturowością, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny* 43(4), 2016, s. 19–20.

Agata Górny, Halina Grzymała-Moszczyńska, Witold Klaus, Sławomir Łodziński

ZAKOŃCZENIE

Obraz, jaki wyłania się z analizy zjawiska przyznawania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej i krajowej w Polsce, ukazuje dość jednoznacznie, że na mapie Europy Polska nie stanowi ważnego obszaru docelowego dla tej grupy cudzoziemców. Jej obecna rola w europejskim systemie uchodźczym jest marginalna. Wynika to nie tylko z jej położenia geopolitycznego, lecz także z tego, że nie jest ona krajem pierwszego wyboru dla cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej w Europie. Wskazuje na to między innymi istotny udział umorzeń wniosków o status uchodźcy wynikający często z tego, że cudzoziemcy opuszczają Polskę zanim ich wniosek zostanie rozpatrzony. Ich wyjazd z Polski może być elementem zaplanowanej strategii dotarcia do krajów Europy Zachodniej, w której to podróży Polska jest tylko koniecznym przystankiem po przekroczeniu granicy Schengen. Może też jednak wynikać z niespełnionych w Polsce oczekiwań co do przewidywanego po uzyskaniu statusu uchodźcy poziomu wsparcia dla integracji społecznej i ekonomicznej. Na ten ostatni czynnik wskazuje to, że nawet beneficjenci statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej przerywają swój pobyt w Polsce w trakcie lub po zakończeniu Indywidualnych Programów Integracji.

Skala napływu cudzoziemców starających się o ochronę międzynarodową do Polski jest mała również w ujęciu bezwzględnym – liczby takich cudzoziemców. Choć liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy w Polsce systematycznie rosła od początku lat 1990. do roku 2013, kiedy zanotowano najwyższą jej liczbę, to nigdy nie przekroczyła ona 15 tys. rocznie. Znamienny jest przy tym gwałtowny spadek wniosków o ochronę międzynarodową w roku 2017 (według danych do 1 września). Trudno ocenić, jakie znaczenie dla zatrzymania wzrostowego trendu wniosków o nadanie statusu uchodźcy miała wprowadzona przez Straż Graniczną praktyka, zwłaszcza na granicy w Terespolu, „nie słyszenia” części wniosków o status uchodźcy. Ocenia się, że intensyfikacja takich praktyk następowała sukcesywnie od lata 2015 roku³⁰⁹.

Liczba osób, które uzyskały w Polsce ochronę międzynarodową lub krajową w latach 1992–2016, jest wielokrotnie niższa niż liczba wnioskodawców. Szacuje się, że status uchodźcy uzyskało w Polsce średnio 4% wnioskujących, przy czym w obecnej dekadzie wskaźnik ten był najniższy i sięgał jedynie 2%. W efekcie, poczynwszy od 1992 roku, status uchodźcy uzyskało w Polsce tylko 4875 osób. Stanowi to około jednej piątej z blisko 23 tys. osób, które uzyskały w Polsce jakąkolwiek formę ochrony międzynarodowej lub krajowej w okresie 1992–2016. Jednocześnie osoby objęte ochroną

³⁰⁹ W. Klaus, Closing gates to refugees. The causes and effects of the ‘2015 migration crisis’ on border management in Hungary and Poland, *The Yearbook of the Institute of East-Central Europe* 15(3), 2017, s. 11-34; A. Chrzanowska, P. Mickiewicz, K. Słubik, J. Subko, A. Trylińska, *Na granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2016.

międzynarodową lub krajową stanowią niewielki margines. Choć wielkość tej grupy pozostawała stosunkowo stabilna w ostatniej dekadzie – na poziomie około 5-6 tys. – to w związku ze wzmożoną imigracją zarobkową z Ukrainy jej znaczenie spadło do zaledwie 2% zbiorowości cudzoziemców mieszkających w Polsce na podstawie kart pobytu w końcu roku 2016.

Jeżeli chodzi o kraje pochodzenia osób wnioskujących i uzyskujących w Polsce ochronę międzynarodową lub krajową, to zdecydowanie dominują obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej. W niektórych latach stanowili oni nawet ponad 90% wnioskodawców o status uchodźcy i beneficjentów wybranych form ochrony. W przypadku tej grupy pozyskanie w Polsce ochrony to jedna z istotnych ścieżek prowadzących do zamieszkania w naszym kraju. W roku 2016 jedna czwarta posiadaczy kart pobytu z Federacji Rosyjskiej uzyskała je w związku z ochroną międzynarodową lub krajową. W innych grupach analogiczny odsetek nie przekraczał zazwyczaj poziomu 10%.

Znaczenie cudzoziemców z innych krajów w procedurach związanych z ochroną międzynarodową i krajową w Polsce jest dużo mniejsze. Wśród nich swoją obecność zaznaczają obywatele innych byłych republik Związku Radzieckiego pochodzący z takich krajów, jak Armenia, Gruzja i Ukraina, a także obywatele Afganistanu i Wietnamu. Przy czym, jeżeli chodzi o obywateli Ukrainy, to grupa około 700 osób³¹⁰, które uzyskały w Polsce jakąkolwiek formę ochrony międzynarodowej lub krajowej, stanowi zaledwie ułamek ogólnej liczby migrantów z Ukrainy w Polsce.

Warto przy tym podkreślić, że europejski kryzys migracyjny pozostał w Polsce praktycznie niezauważalny, jeżeli chodzi o skalę napływu obywateli Syrii. Wśród wnioskodawców o status uchodźcy z tego kraju, w okresie ostatnich sześciu lat, pochodziło zaledwie około 1% wnioskujących. Syryjczycy stanowili wprawdzie znaczną część beneficjentów statusu uchodźcy w latach 2013–2016, a w roku 2015, w związku z akcją Fundacji Estera, było to prawie dwie trzecie, jednak łączna liczba osób pochodzenia syryjskiego, które otrzymały w Polsce status uchodźcy, ledwie przekroczyła 400 osób. Warto przy tym dodać, że Syryjczycy mieszkający w Polsce na podstawie kart pobytu to w jednej trzeciej osoby objęte ochroną międzynarodową lub krajową. Polska nie była zatem dotąd ważnym krajem docelowym dla tej grupy migrantów.

Miejsce Polski w europejskim systemie uchodźczym jako kraju, który na ogół nie stanowi pierwszego wyboru dla osób poszukujących azylu w Europie, w dużym stopniu określa kontekst integracji cudzoziemców objętych w Polsce ochroną, a także barier związanych z tym procesem. Z jednej strony osoby obecnie poszukujące azylu w Polsce i Europie to zdecydowanie rzadziej niż dwie czy trzy dekady temu czasowi tzw. „odysejscy uchodźcy”³¹¹, którzy w swoich działaniach zakładają utrzymanie więzi z krajem pochodzenia i powrót do niego, kiedy pozwoli na to sytuacja polityczna. Dla przykładu, uchodźcy z Bośni i Hercegowiny, którzy korzystali z ochrony w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, domagali się od władz polskich stworzenia dla ich dzieci możliwości kształcenia się w ich rodzinnym języku, tak żeby nie doświadczały one potem trudności językowych po powrocie do domu³¹². Z drugiej strony choć zdecydowanie wzrosło w Europie znacznie tzw. „rubikonowych uchodźców”³¹³, którzy nastawiają się na pozostanie na stałe w kraju azylu, wciąż tylko w ograniczonym stopniu dotyczy to

³¹⁰ W liczbie tej uwzględniamy także 185 osób, które uzyskały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą w roku 2017 do dnia 1 września.

³¹¹ Por. D. Joly, *Odyssean and Rubicon Refugees: Toward a Typology of Refugees in the Land of Exile*, *International Migration* 40(6), 2002, s. 3–23.

³¹² Informacja przedstawiona przez Marka Szonerta w trakcie panelu dyskusyjnego pt. „Procesy imigracyjne w Polsce jako kraju emigracyjno-imigracyjnym. Funkcjonowanie, integracja imigrantów oraz polityka migracyjna i integracyjna państwa przyjmującego” na konferencji „Migracje XXI wieku – wybór, konieczność czy przymus?”, Łagów, 14–15 października 2015 roku.

³¹³ Por. D. Joly, *Odyssean and Rubicon Refugees...*, *op. cit.*

Polski. Wskazują na to liczne umorzenia procedur o nadanie statusu uchodźcy oraz przypadki przerywania przez cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową Indywidualnych Programów Integracji. Niestety nie ma rzetelnych badań na temat dalszych losów tych osób, choć wiele jakościowych obserwacji wskazuje na to, że podejmują one próbę dostania się dalej na zachód Europy.

W związku z powyższymi tendencjami grupa osób uzyskujących w Polsce ochronę i zdecydowanych na pozostanie w Polsce jest stosunkowo mała. Jednak, jak pokazują analizy różnych badań przeprowadzone na potrzeby niniejszej publikacji (por. rozdział 1 i 3), jej integracja w społeczeństwie polskim napotyka na różne bariery. Co więcej, wiedza na temat integracji w społeczeństwie polskim ponad połowy osób objętych w Polsce ochroną międzynarodową lub krajową, czyli beneficjentów zgody na pobyt tolerowany i zgody na pobyt ze względów humanitarnych nieuprawnionych do korzystania z Indywidualnych Programów Integracji, jest znikoma. Analizy wskazują przy tym, że, zwłaszcza w lokalizacjach, gdzie realizowana jest mała liczba takich programów, wsparcie integracyjne dla osób objętych w Polsce ochroną często ogranicza się jedynie do udzielenia cudzoziemcom wsparcia finansowego, które także nie zawsze jest wystarczające. Niepokoi w szczególności nieefektywność nauczania języka polskiego wynikająca między innymi ze sztywności stosowanych rozwiązań nieuwzględniających w odpowiednim stopniu potrzeb cudzoziemców (brak oddzielnych klas dla kobiet i mężczyzn, brak czasu na lekcje w przypadku matek w wielodzietnych rodzinach) oraz z braku nauczycieli języka polskiego o odpowiednich kompetencjach (dzieci cudzoziemskie uczestniczą w lekcjach dla dzieci polskich). Warto przy tym podkreślić istotną i pozytywną rolę organizacji pozarządowych w kształceniu cudzoziemców w zakresie znajomości języka polskiego.

Istotnymi barierami dla integracji cudzoziemców uzyskujących w Polsce ochronę międzynarodową i krajową i pragnących zamieszkać w Polsce są trudności w znalezieniu pracy i mieszkania. Cudzoziemcy mogą liczyć przede wszystkim na pracę w zawodach prostych, gdyż to właśnie w takich zawodach oferowane są im najczęściej szkolenia zawodowe. Procedura uznawania ich kwalifikacji z kraju pochodzenia jest natomiast na ogół procesem złożonym, zwłaszcza jeżeli nie posiadają oni ze sobą dokumentów stwierdzających uzyskanie danego rodzaju kwalifikacji (co zazwyczaj ma miejsce). Jeżeli natomiast chodzi o mieszkania, to fragmentaryczne wyniki badań sugerują, że rynek mieszkań dla cudzoziemców jest bardzo ograniczony zwłaszcza w peryferyjnych miejscowościach, gdzie położone są ośrodki dla uchodźców. W efekcie cudzoziemcy mieszkają w przeludnionych lokalach i/lub płacą za wynajem relatywnie wysokie stawki. Te dwa czynniki – problemy ze znalezieniem dobrej pracy i taniego mieszkania – przyczyniają się do problemów ekonomicznych uchodźców, którzy, nawet korzystając ze wsparcia instytucji pomocy społecznej, często żyją na granicy nędzy. To w oczywisty sposób nie sprzyja ich integracji ze społeczeństwem polskim.

Opisane powyżej problemy integracyjne nie są w Polsce zjawiskiem nowym i nie wynikają ze wzmożonego napływu cudzoziemców, lecz raczej są efektem małej jego skali. Relatywna niezwykłość pojawiania się cudzoziemca jako najemcy skutkuje, dla przykładu, relatywnie wysokim poziomem obaw przed nieznanym i potencjalnie zagrażającym najemcą. Przegląd badań zawarty w rozdziale 3 sugeruje, że największą bolączką instytucjonalnego wsparcia dla integracji osób objętych ochroną międzynarodową jest niedostosowanie obowiązujących w Polsce rozwiązań do potrzeb cudzoziemców, niewystarczający ich zakres oraz brak odpowiedniej liczby wykwalifikowanego personelu (np. nauczycieli języka polskiego dla obcokrajowców czy odpowiednio przygotowanych do pracy z cudzoziemcami pracowników socjalnych). Można pokusić się o stwierdzenie, że w świadomości osób podejmujących decyzje administracyjne ta grupa cudzoziemców nie jest traktowana jako wymagająca odmiennego podejścia w porównaniu do np. innych podopiecznych centrów pomocy rodzinie.

Niewielka liczebność grupy cudzoziemców, którzy uzyskują w Polsce ochronę, sprawia także, że większość Polaków nigdy się z takimi osobami nie zetknęła, a wiedzę o nich czerpie z mediów i

stereotypowych wyobrażeń na ich temat. Można pokusić się o stwierdzenie, że to właśnie medialne informacje na temat sytuacji w innych krajach, a nie na temat realnych procesów w Polsce kształtowały w ostatnich latach postawy polskiego społeczeństwa wobec zjawiska uchodźstwa. Wskazują na to jednoznacznie analizy dotyczące postaw Polaków wobec różnych grup cudzoziemców przeprowadzone w rozdziale 4. Pokazują one, że kwestie postaw wobec cudzoziemców i uchodźców stały się w Polsce przedmiotem debaty dopiero od momentu nasilenia się kryzysu migracyjnego w Europie, czyli od połowy 2015 roku. Towarzyszyły im, nieobecne wcześniej w polskiej debacie, dyskusje na temat polityki wobec uchodźców i współpracy politycznej na tym polu w ramach Unii Europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, że skutkiem tych dyskusji był, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej, wzrost negatywnych opinii na temat uchodźców oraz imigracji w ogóle. Spadło także znacznie poparcie dla udzielania pomocy osobom poszukującym azylu, a uchodźca stał się dla przeciętnego Polaka przede wszystkim przedstawicielem „społeczności podejrzanej” wywołującym poczucie zagrożenia, a w mniejszym stopniu osobą zasługującą na współczucie i wsparcie. Za niepokojące należy uznać zwłaszcza negatywne nastawienie młodych Polaków w stosunku do uchodźców, co odróżnia ich, wraz z młodzieżą innych krajów Grupy Wyszehradzkiej, od młodych osób w takich krajach jak Austria czy Niemcy³¹⁴. Jeżeli chodzi o znaczenie innych cech społeczno-demograficznych w podejściu do migrantów przymusowych, to „tradycyjnie” osoby gorzej wykształcone oraz mieszkańcy mniejszych miejscowości charakteryzują się mniej przychylnym nastawieniem do pomocy uchodźcom.

Wyniki badań wskazują także na to, że uchodźca często jest kojarzony z określonym pochodzeniem geograficznym z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki, wyznaniem religijnym dotyczącym jedynie islamu oraz poczuciem zagrożenia związanego z terroryzmem. Jak pokazują dane dotyczące osób starających się o ochronę w Polsce i ją uzyskujących, wyobrażenia te tylko w części przystają do rzeczywistego obrazu napływu cudzoziemców tej kategorii do Polski. Obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej to wprawdzie w większości muzułmanie, a ich związki z organizacjami terrorystycznymi bywają przedmiotem spekulacji, jednak udział osób pochodzących z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki jest jak dotąd wśród cudzoziemców poszukujących azylu w Polsce znikomy.

Podjmując próbę podsumowania zjawiska napływu osób starających się w Polsce o ochronę międzynarodową i krajową oraz sformułowania pewnych rekomendacji w tym temacie, można zacząć od konstatacji, że obecnie mamy do czynienia przede wszystkim z szeregiem wyzwań. Polska nie stanowi preferowanego kraju docelowego dla osób poszukujących ochrony w Europie, co sprawia, że przynajmniej część osób, które uzyskały w Polsce ochronę, nie wiąże z naszym krajem swoich długoterminowych planów i ogranicza zaangażowanie w integrację ze społeczeństwem polskim. Jednocześnie cudzoziemcy uzyskujący w Polsce ochronę napotykają na liczne bariery dla integracji, a nastawienie polskiego społeczeństwa do przyjmowania uchodźców znacznie się pogorszyło w ostatnich latach. Najmniejszym spośród potencjalnych wyzwań jest natomiast stosunkowo niewielka skala napływu cudzoziemców poszukujących w Polsce ochrony. To, na ile jest to efektem podjętych w ostatnich latach decyzji politycznych – ograniczenia liczby przyjmowanych wniosków o status uchodźcy na polskich granicach, sprzeciwu polskiego rządu w sprawie programu realokacji uchodźców – pozostaje kwestią otwartą. Analizy przeprowadzone w niniejszym opracowaniu wskazują jednak na ciągle stosunkowo niską atrakcyjność Polski jako kraju docelowego dla osób poszukujących w Europie azylu. Dodatkowo, jak się wydaje, przez Polskę nie prowadzi (przynajmniej na razie) żaden szlak tranzytowy, z którego osoby poszukujące ochrony międzynarodowej korzystałyby, by dostać się do Europy.

³¹⁴ J. Kucharczyk, A. Łada, *Akceptacja, reforma, rozstanie? Młodzież z sześciu państw członkowskich Unii europejskiej wobec integracji europejskiej*, Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2017.

W świetle powyższych obserwacji kluczowym zadaniem jest położenie nacisku na urealnienie obrazu sytuacji odnośnie do napływu i integracji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w debacie publicznej i medialnej. W przypadku Polski, gdzie napływ ten jest stosunkowo nieduży i ograniczony do kilku dobrze znanych Polakom grup narodowościowych, rzetelne rozmawianie o tym, kim są osoby starające się w Polsce o ochronę, służyłoby wszystkim zainteresowanym poczynawszy od społeczeństwa polskiego, a skończywszy na elitach politycznych. Przyczyniłoby się to również do zmiany języka debaty publicznej na bardziej obiektywny i mniej nacechowany stereotypowymi negatywnymi wyobrażeniami na temat cudzoziemców starających się w Polsce o ochronę. To kwestia w naszym przekonaniu kluczowa, gdyż wraz ze wzrostem zamożności Polski będzie prawdopodobnie także rosnąć imigracja do naszego kraju i to nie tylko z krajów bliskich nam kulturowo. Wypracowanie odpowiednich sposobów mówienia o uchodźcach i imigrantach (zarówno o korzyściach, jak i trudnościach jakie niesie ze sobą ich napływ), jak i wykształcenie kultury ich przyjęcia, to warunki konieczne dla zapewnienia spójności społecznej w Polsce najbliższych lat.

Ta oczywista z pozoru rekomendacja nie jest łatwa do realizacji w dzisiejszych czasach, kiedy przy okazji dyskusji o imigracji i napływie uchodźców dominującą linią dyskursywną są kwestie bezpieczeństwa, a w mniejszym stopniu integracji i spójności społecznej. Wbrew tym tendencjom należy jednak podkreślić, że w kwestiach integracji osób objętych w Polsce ochroną nie wolno zrobić kroku wstecz (np. redukując różne programy), gdyż dotychczasowe osiągnięcia w tym zakresie wciąż nie są w pełni zadowalające.

Wśród rekomendowanych działań związanych z integracją osób objętych w Polsce ochroną międzynarodową lub krajową na szczególne uwzględnienie zasługują naszym zdaniem następujące punkty:

- zwiększenie efektywności Indywidualnych Programów Integracji, zwłaszcza jeżeli chodzi o dopasowanie działań do potrzeb cudzoziemców oraz zwiększania kwalifikacji osób pracujących z cudzoziemcami;
- zwiększenie nacisku na tzw. pre-integrację wnioskodawców o ochronę międzynarodową w okresie, kiedy oczekują oni na decyzję;
- monitoring integracji osób nieuprawnionych do Indywidualnych Programów Integracji, czyli beneficjentów zgody na pobyt tolerowany i zgody na pobyt ze względów humanitarnych, oraz losów osób objętych takimi programami po ich zakończeniu;
- umożliwienie organizacjom pozarządowym kontynuacji działań, które rozwinęły w ciągu ostatnich dekad, służących wsparciu integracyjnemu cudzoziemców (np. poprzez kontynuację finansowania poszczególnych programów pomocy prawnej, integracyjnej i kulturowej).

Na koniec można pokusić się o przewrotne stwierdzenie, że ustalenia poczynione w tym opracowaniu wskazują, że Polska nie jest krajem dobrze przygotowanym na przyjęcie dużej liczby uchodźców. Trudno się jednak zgodzić z tym, że ograniczenie ich napływu to jedyna słuszna droga. Zwłaszcza jeżeli dokonuje się to z wykorzystaniem praktyk łamiących prawo międzynarodowe uniemożliwiających wjazd do naszego kraju osób, które chcą złożyć wniosek o ochronę międzynarodową. Tymczasem obecne propozycje nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP idą jeszcze dalej. Dają one Straży Granicznej jeszcze większe uprawnienia do niewpuszczania osób poszukujących ochrony międzynarodowej w Polsce. Ponadto poprzez wprowadzenie rozpatrywania wniosków o udzielanie ochrony międzynarodowej w tzw. przyspieszonym trybie granicznym znacznie osłabiają istniejące gwarancje procesowe stworzone dla ochrony cudzoziemców przed arbitralnym wydaleniem z Polski. Tworzenie barier prawnych przy istniejącej presji migracyjnej (która ciągle w ograniczonym stopniu dotyczy Polski) muszą, jak wskazują wcześniejsze doświadczenia innych krajów,

w tym europejskich, doprowadzić do wzrostu migracji nielegalnej, w tym przerzutu i przemytu ludzi³¹⁵. Rzetelnej debaty i działań związanych z zapewnieniem większej efektywności systemu uchodźczego, a także zaprzestania praktyk łamania prawa międzynarodowego nie da się zatem uniknąć, jeżeli Polska ma pozostać jednym z krajów Wspólnoty Europejskiej oraz stroną Konwencji Genewskiej w jej obecnym kształcie.

³¹⁵ Przypadek emigracji z Meksyku do Stanów Zjednoczonych został np. opisany przez F.D. Bean, D.A. Spener, *Controlling International Migration through Enforcement: the Case of the United States*, w: D. S. Massey, J. E. Taylor *International Migration. Prospects and Policies in a Global Market*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 352–370.

BIBLIOGRAFIA

- Abramowicz M., (red). *Wielka Nieobecna - o edukacji antydyskryminacyjnej w systemie edukacji formalnej w Polsce. Raport z Badań*. Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej: Warszawa 2011.
- Adamczyk, A., Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka migracyjna, *Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny* 43(1) 2017, s. 330-331.
- Adger-Adajew, I., *Kamienie mówią Dzieje i kultura Czeczenów*, Instytut Kultury Narodów Kaukazu, Warszawa 2005.
- Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i migracji*, Rada Europy, Luksemburg 2014.
- Alieva, K., D. Jaworska, *Refugees and asylum seekers home in Poland*, w: . S. McGuirk, A. Pine (red.) *Profit, Protest, and the Asylum Industry* (niepublikowany maszynopis złożony do publikacji).
- Aliverti, A., *Crimes of Mobility. Criminal law and the regulation of immigration*, Routledge, London-New York 2013.
- Andrejuk, K., Postawy wobec imigrantów w świetle wyników Europejskiego Sondażu Społecznego 2014-2015. Polska na tle Europy, *Working paper 2*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2015.
- Baczyński-Sielaczek, J., *Język polski w ośrodkach. Wyniki badania ewaluacyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016.
- Baczyński-Sielaczek, R., A. Kornychuk, D. Owczarek, A. Sitko, *Analiza przygotowania lokalnych instytucji do przyjęcia uchodźców z programu relokacji i przesiedleń. Raport końcowy z badań fokusowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016.
- Balicki, J., W. Necel (red.), *Kryzys migracyjny w Europie. Wyzwanie etyczne, społeczno-kulturowe i etniczne*, UKSW, Warszawa 2017.
- Barzykowski, K., H. Grzymała -Moszczyńska, D. Dzida, J. Grzymała-Moszczyńska, M. Kosno, *Wybrane zagadnienia diagnozy psychologicznej dzieci i młodzieży w kontekście wielokulturowości i wielojęzyczności*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2013.
- Bauman, Z., *Obcy u naszych drzwi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.
- Bauman, Z., *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007.
- Bean, F. D., D. A. Spener, Controlling International Migration through Enforcement: the Case of the United States. W: D. S. Massey, J. E. Taylor *International Migration. Prospects and Policies in a Global Market*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 352-370.
- Beirens, H., S. Maas, S. Petronella, M. van der Velden, *Study on the Temporary Protection Directive. Final report*, European Commission, Brussels 2016.
- Bergiel, A., K. Kubin, Bezpłatne poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych – opis i ocena działalności organizacji pozarządowych. Wyniki badań jakościowych, w: J. Frelak, W. Klaus (red.), *Słabe ogniwa. Wyzwania dla funkcjonowania systemu ochrony uchodźców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 13-42.
- Berry, J. W., Contexts of acculturation, w: D. L. Sam, J. W. Berry (red.), *The Cambridge handbook of acculturation psychology*. Cambridge University Press, 2006, s. 27-42.
- Berry, J.W., Immigration, acculturation, and adaptation, *Applied Psychology* 46(1), 1997, s. 5–34.
- Białas, J., W. Klaus (red.), *Wciąż za kratami. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014.
- Bielecka-Prus, J., Językowe konstruowanie obcego w polskiej debacie parlamentarnej na temat uchodźców, w: T. M. Korczyński, A Orla-Bukowska (red.), *Obcy w labiryncie kultur*, Warszawskie Wydawnictwo Socjologiczne, Warszawa 2016, s. 115-132.
- Bilewicz, M., P. Górską, M. Jaworska, M. Olechowski, M. Witkowska, *Stosunek do uchodźców możliwości zmiany: Raport z drugiej fali badań reprezentatywnej próby mieszkańców Łomży*. Centrum Badań nad Upředzeniami, Wydział Psychologii Uniwersytet Warszawski, Warszawa

- 2012.
- Biuletyn Migracyjny*, Na Kaukazie Północnym bez zmian, a w statystykach rekordy. Wywiad z Rafałem Rogalą Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców przeprowadzony 17 września 2013 r., 44, październik 2013, s. 2-3.
- Biuletyn Migracyjny*, Różne oblicza problemów migracyjnych / uchodźczych i politycznych w Europie, 53, grudzień 2015, s. 1-13.
- Boryczko, M., Młodzież i dzieci z doświadczeniem uchodźstwa i migracji. Generacja 1.5 wyzwaniem dla współczesnej pracy socjalnej, w: B. Kromolicka A. Jarzębińska (red.), *O (wyzwaniach) współczesnej pracy socjalnej: nowe problemy – zmiana – transgresja*, Volumina.pl Daniel Krzanowski, Szczecin 2017, s. 141-157.
- Bosworth, M., *Inside immigration detention*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Bourhis, R. Y., L. C. Moise, S. Perreault, S. Senecal, Towards an interactive acculturation model: A social psychological approach, *International Journal of Psychology* 32(6), 1997, s. 369–386
- Bürkin, K., T. Huddleston, A. Chindea, *Refugee Integration and the Use of Indicators: Evidence from Central Europe*. United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Representation for Central Europe, 2013.
- Castles, S., M. J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- CBOS, Jakiej Unii chcą Polacy?, *Komunikat z badań* 50, Warszawa, kwiecień 2017.
- CBOS, O kryzysie migracyjnym po zamach w Brukseli, *Komunikat z badań* 69, Warszawa, kwiecień 2016.
- CBOS, O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi imigracyjnemu, *Komunikat z badań* 133, Warszawa, październik 2015.
- CBOS, Oczekiwania pod adresem polskich polityków w związku z kryzysem migracyjnym w UE, *Komunikat z badań* 65, Warszawa, maj 2017.
- CBOS, Opinie ludności z krajów Europy Środkowej o imigrantach i uchodźcach, *Komunikat z badań* 60, Warszawa, marzec 2015.
- CBOS, Polacy o uchodźcach – w Internecie i w „realu”, *Komunikat z badań* 149, Warszawa, listopad 2015.
- CBOS, Polacy wobec problemu uchodźstwa, *Komunikat z badań* 81, Warszawa, czerwiec 2015.
- CBOS, Polacy wobec uchodźców, *Komunikat z badań* 155, Warszawa, grudzień 1997.
- CBOS, Przybysze z bliska i z daleka, czyli o imigrantach w Polsce, *Komunikat z badań* 93, Warszawa, czerwiec 2015.
- CBOS, Stosunek do innych narodów, *Komunikat z badań* 21, Warszawa, luty 2017.
- CBOS, Stosunek do innych narodów, *Komunikat z badań* 53, Warszawa, kwiecień 2016.
- CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców w Polsce i Czechach, *Komunikat z badań* 54, Warszawa, kwiecień 2016.
- CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 111, Warszawa, lipiec 2016.
- CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 128, Warszawa, wrzesień 2016.
- CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 136, Warszawa, październik 2016.
- CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 153, Warszawa, listopad 2016.
- CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 163, Warszawa, grudzień 2017.
- CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 169, Warszawa, grudzień 2016.
- CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 44, Warszawa, kwiecień 2017.
- CBOS, Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu, *Komunikat z badań* 172, Warszawa, grudzień 2015.
- CBOS, Stosunek do uchodźców w kontekście kryzysu imigracyjnego w Europie, *Komunikat z badań* 122, Warszawa, wrzesień 2015.
- CBOS, Stosunek do uchodźców w krajach Grupy Wyszehradzkiej, *Komunikat z badań* 151, Warszawa, listopad 2015.
- CBOS, Stosunek do przyjmowania uchodźców po ogłoszeniu nowej propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej reformy polityki azylowej, *Komunikat z badań* 79, Warszawa, maj 2016.

- CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 12, Warszawa, styczeń 2016.
- CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 24, Warszawa, luty 2016.
- CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 98, Warszawa, lipiec 2016.
- CBOS, Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców, *Komunikat z badań* 1, Warszawa, styczeń 2017.
- Chlebny, J., *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Chrzanowska, A., I. Czerniejewska, „Mieszkamy tutaj, bo nie mamy innego wyjścia...”. Raport z monitoringu warunków mieszkaniowych uchodźców w Polsce, *Analizy, Raporty, Ekspertyzy* 2, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2015.
- Chrzanowska, A., P. Mickiewicz, K. Słubik, J. Subko, A. Trylińska, Na Granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie, *Analizy, Raporty, Ekspertyzy* 2, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2016.
- Chrzanowska, A., W. Klaus, A. Kosowicz (red.), *Polityka wyboru i lokalizacji ośrodków dla uchodźców. Analiza i rekomendacje*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Fundacja Polskie Forum Migracyjne, Warszawa 2011.
- Cieśla, J., Obcy wyjęci z sieci, *Polityka* 44, 26.10-1.11.2016.
- Cieśla, J., Suma polskich strachów, *Polityka* 17/18, 26.04-9.05.2017.
- Czerniejewska, I., Uchodźcy – charakterystyka społeczno-kulturowa w kontekście imigracji do Polski, w: J. Schmidt, D. Niedźwiedzki (red.), *Społeczno-kulturowa identyfikacja cudzoziemców*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2016, s. 603-680.
- Dąbrowski, P., *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Dragan, M., *Doświadczenia traumatyczne a uzależnienie od alkoholu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Drbohlav, D., Jaroszewicz, M. (red.) *Ukrainian migration in times of crisis: forced and labour mobility*. Uniwersytet Karola w Pradze, Praga 2016.
- Fedorczak, K., Przykłady reakcji społecznych na „Innych”: Muzułmańska „konwertytka” w przestrzeni publicznej, praca licencjacka, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2015 (niepublikowany maszynopis).
- Fix, M., K. Tumlin, *Welfare reform and the devolution of immigration policy*, The Urban Institute, Waszyngton D.C. 1997.
- Florczak, A., *Uchodźcy w Polsce. Między humanizmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Franko Aas, K., M. Bosworth (red.), *The Border of Punishment. Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Frelak, J., W. Klauss, J. Wiśniewski (red.) *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Gajewska, A., A. Górecka, A. Kacperska, J. Mączyńska, *Definicja uchodźcy. Wybór orzecznictwa międzynarodowego*, Ośrodek Praw Człowieka UJ, Kraków 2005.
- Gajewska, A., Znaczenie informacji o krajach pochodzenia w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, w: J. Frelak, W. Klaus (red.), *Słabe ogniwa. Wyzwania dla funkcjonowania systemu ochrony uchodźców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 115-130.
- Garapich, M., Wielokulturowość i jej wrogowie. Jakich imigrantów potrzebujemy? A może jakieś Polski potrzebują imigranci, *Liberte*, 14.03.2016;
- Gazeta Wyborcza*, Rozmowa z Adamem Balcerem, Wszystkie bzdury o uchodźcach, 12. 05.2017.
- Gazeta Wyborcza*, Szymański. Unia jest nadwrażliwa. Rozmawiała R. Grochal, 20.01.2016.
- Giza-Poleszczuk A., J., Poleszczuk, Postawy Polaków wobec uchodźców i imigrantów zarobkowych, *Kultura i Społeczeństwo*, 1 (37), 1993, s. 105–106.
- Górczyńska, M., D. Witko, Czas trwania postępowań uchodźczych, w: J. Biłas, M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Jaźwińska, M. Łysienia, E. Ostaszewska-Żuk, K. Rusiłowicz, D. Witko, *W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji praw cudzoziemców*

- ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i objętych ochroną międzynarodową w latach 2012-2014. *Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014, s. 38-41.
- Górczyńska, M., M. Szczepanik, *Droga donikąd. Relacja z wizyty monitoringowej na białorusko-polskim przejściu granicznym Brześć-Terespol*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016.
- Grabowska, M., B. Roguska (red.), *Polacy wobec „innych”. Stosunek do innych narodów, mniejszości narodowych i etnicznych, migrantów i uchodźców*, CBOS, Warszawa 2015.
- Grodzki, R., Grupa Wyszehradzka i kryzys uchodźczy: solidarnie przeciwko solidarności europejskiej, *Biuletyn Instytutu Zachodniego. Seria Specjalna „Uchodźcy w Europie”* 203, 2015.
- Grzymała-Kazłowska, A., *Konstruowanie „innego”. Wizerunki imigrantów w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.
- Grzymała-Kazłowska, A., Paradoxy polskiej tolerancji. Postawy wobec mniejszości i imigrantów w Polsce na tle Europy, w: A. Jasińska-Kania (red.), *Wartości i zmiany. Przemiany postaw Polaków w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 131-164.
- Grzymała-Kazłowska, A., R. Stefańska, Cudzoziemcy korzystający z ochrony w Polsce, *Studia BAS* 4(40), 2014, s. 202-204.
- Grzymała-Moszczyńska, H., E. Nowicka, *Goście i gospodarze: problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców i oraz otaczających je społecznościach lokalnych*. Nomos: Kraków 1998.
- Grzymała-Moszczyńska, H., M. Trojanek, Image of the world and themselves built by young Chechens living in Polish refugee centres. Intercultural conflict, w: K. Górak-Sosnowska (red.), *Muslims in Poland and Eastern Europe: Widening the European Discourse on Islam*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011, s. 53-68.
- Grzymała-Moszczyńska, H., Migration through the lenses of gender and art, referat wygłoszony na konferencji pt. „Women’s migration in V4 countries”, Kraków 6.06.2017 (niepublikowany maszynopis).
- Grzymała-Moszczyńska, H., Potrzeby nowych kompetencji zawodowych psychologów w związku z polską sytuacją migracyjną. W: H. Grzymała-Moszczyńska, A. Kwiatkowska, J. Roszak (red.) *Drogi i rozdroża: Migracje Polaków w Unii Europejskiej po 1 maja 2014 roku*. Nomos: Kraków 2010, s. 353-368.
- Grzymała-Moszczyńska, H., *Uchodźcy: Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*. Nomos: Kraków 2000.
- Grzymała-Moszczyńska, J., J. Durlak, H. Grzymała-Moszczyńska, J. Szydłowska, Praca diagnostyczna i terapeutyczna z powracającymi dziećmi i młodzieżą praktyczne wskazówki dla psychologów, *Psychologia Wychowawcza* 10, 2016, s. 267-283.
- Gutkowska, A., Ewaluacja funkcjonowania poradnictwa prawnego dla uchodźców – analiza prawna i praktyczna. W: J. Frelak, W. Klaus (red.), *Słabe ogniwa. Wyzwania dla funkcjonowania systemu ochrony uchodźców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 13-42
- Hall, D., A. Mikulska-Jolles, *Uprzedzenia, strach czy niewiedza? Młodzi Polacy o powodach niechęci do przyjmowania uchodźców*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2016.
- Hammar, T., *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Gower 1990.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Tłumaczenie Apelu HFPC do instytucji międzynarodowych w sprawie braku reakcji władz Polski na incydenty rasistowskie*, Warszawa, 17 stycznia 2017 r.
- Hickman, M. J., L. Thomas, S. Silvestri, H. Nickels, „Suspect communities”. *Counter-terrorism policy, the press, and the impact on Irish and Muslim communities in Britain*, London Metropolitan University, Londyn 2011.
- Hillard, P., *Suspect community*, Pluto Press, London 1993.
- Huysmans, J., A. Buonfino, Politics of Exception and Unease: Immigration, Asylum and Terrorism in Parliamentary Debates in the UK, *Political Studies* 4 (56), 2008, s. 766-788.
- IOM, *Badanie na temat postaw wobec cudzoziemców w Polsce. Ipsos dla IOM*, IOM i Urząd do spraw Cudzoziemców, Warszawa, czerwiec 2015 (<https://poland.iom.int/>; dostęp 31.03.2017).

- Jaśkowska, M., A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2016.
- Jaworska, J., K. Alieva, Edukacja dzieci imigrantów w Gdańsku- od interwencji do miejskiej polityki społecznej, *Studia Pedagogiczne* 69, 2016, s. 251–266.
- Joly, D., Odyssean and Rubicon Refugees: Toward a Typology of Refugees in the Land of Exile, *International Migration* 40(6), 2002, s. 3-23.
- Jura, J., K. Kałużyńska, *Obraz obcokrajowców i imigrantów w polskich mediach tradycyjnych i internetowych*, Instytut Społeczno-Ekonomicznych Ekspertyz Fundacja "Nasz Wybór", Warszawa 2015.
- Klaus, W., A. Chrzanowska, Integracja i pomoc społeczna wobec uznanych uchodźców w Polsce. Wyniki badań aktowych, w: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 133-203.
- Klaus, W., Closing gates to refugees. The causes and effects of the '2015 migration crisis' on border management in Hungary and Poland, *The Yearbook of the Institute of East-Central Europe* 15(3), 2017, s. 11-34.
- Klaus, W., Cudzoziemcy niemile widziani. Detencja cudzoziemców jako przykład kryminalizacji migracji, w: D. Pudziańska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 170-190.
- Klaus, W., D. Woźniakowska-Fajst, Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy w ujęciu historycznym, teoretycznym i praktycznym, *Archiwum Kryminologii* 37, 2015, s. 191-222.
- Klaus, W., E. Ostaszewska-Żuk, M. S. *Fundusze europejskie i ich rola we wspieraniu integracji cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2017.
- Klaus, W., K. Rusiłowicz (red.), *Migracja to nie zbrodnia. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012.
- Klaus, W., *Przemoc ze strony najbliższych w doświadczeniach życiowych uchodźczyń. Analiza kryminologiczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Komisja Europejska, Public opinion in the European Union. First results, *Standard Eurobarometer* 84, Unia Europejska, jesień 2015.
- Komisja Europejska, Public opinion in the European Union. First results, *Standard Eurobarometer* 86, Unia Europejska, jesień 2016.
- Komisja Europejska, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council And the Council. Tenth report on relocation and resettlement, *COM(2017) 202 final*, Bruksela 2017.
- Kowalczyk, B., *Polski system azylowy*, Uniwersytet Wrocławski - E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2014.
- Kropiński, M., K. Hansen, *Jakie skojarzenia ze słowem „uchodźca” mają Polacy?*, Centrum Badań nad Uprzedzeniami UW, Warszawa 2016;
- Książak, M., Dostęp do pomocy medycznej i psychologicznej osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce, w: A. Chrzanowska, W. Klaus (red.), *Poza systemem. Dostęp do ochrony zdrowia nieudokumentowanych migrantów i cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce*, Warszawa 2011, s. 161-183.
- Kucharczyk, J., A. Łada, *Akceptacja, reforma, rozstanie? Młodzież z sześciu państw członkowskich Unii europejskiej wobec integracji europejskiej*, Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2017.
- Kuczma, P., Prawo cudzoziemca do ubiegania się o udzielenie azylu terytorialnego, w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 283-293.
- Kurowski, P., *Informacja o poziomie minimum egzystencji w 2016 r. (na podstawie danych średniorocznych)*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2017,

- <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=2232>
[dostęp: 6.04.2017].
- Lachowicz, B., *Asystent międzykulturowy – nowe rozwiązanie starych problemów. Przykład z Coniewia*
Seria Wydawnicza „Maieutike”, 2010.
- Leniarski, R., Bóg, honor, ojczyzna Mamedy Chalidowej, *Gazeta Wyborcza*, 3-4.06.2017.
- Lesińska, M., *Inkluzja polityczna imigrantów we współczesnej Europie*, Warszawa 2013.
- Lesińska, M., Populizm a kwestia migracji we współczesnej Europie. W: J.-M. De Waele, A. Paczeński (red.), *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2010, s. 104-122.
- Lister, R., *Poverty Key concepts*, Cambridge, Polity, 2004.
- Łukasiewicz, K., Adaptacja do biedy, ubóstwo wśród uchodźców czeczeńskich w Polsce, w: A. Paszko (red.), *Edukacja międzykulturowa w Polsce wobec nowych wyzwań*. Willa Decjusza: Kraków 2012, s. 169-197.
- Łukasiewicz, K., Życie na uchodźstwie. Strategie adaptacyjne Czeczenów w Polsce, rozprawa doktorska, Kraków 2011 (niepublikowany maszynopis).
- Łysienia, M., Prawo cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie ochrony międzynarodowej do pobytu na terytorium RP, w: D. Pudziańska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 150-169.
- Malinowski, M., P. Rubio, Dyskurs polityczny wokół imigracji w Polsce, *Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny* 38(2), 2012, s. 135-164.
- Maśliński, K., Prawne regulacje w zakresie dostępu do ochrony zdrowia nieudokumentowanych migrantów i cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce, w: A. Chrzanowska, W. Klaus (red.), *Poza systemem. Dostęp do ochrony zdrowia nieudokumentowanych migrantów i cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, HUMA Network, Warszawa 2011, s. 23-44.
- Mikołajczyk, B., *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2004.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Polska Polityka Integracji Cudzoziemców – założenia i wytyczne*, Warszawa 2013 (www.mpips.gov.pl) [dostęp: 5 maja 2017].
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Świadczenia z pomocy społecznej udzielane cudzoziemcom w roku 2016*. (www.mpips.gov.pl).
- Mucha, J., Migracje, Polska i problemy z wielokulturowością, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny* 43(4), 2016, s. 19-20.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Pomoc społeczna dla uchodźców*. Raport z kontroli, Warszawa 2015 (www.nik.gov.pl).
- Navas, M., M.C. Garcia, J. Sánchez, A.J. Rojas, P. Pumares, J.S. Fernández. Relative Acculturation Extended Model (RAEM): New contributions with regard to the study of acculturation. *International Journal of Intercultural Relations* 29(1), 2005, 21–37.
- Palata, L., Fico przeciw uchodźcom, *Gazeta Wyborcza*, 1.02.2016.
- PAP, Uchodźcy z Mariupola czekają na azyl, 28.03.2016 (<http://gosc.pl/doc/3056901.Uchodzczy-z-Mariupola-czekaja-na-azyl>).
- PAP. Grupa Wyszehradzka jednym głosem ws. przyjmowania uchodźców, 12.06. 2017.
- Pawlak, M., N. Ryabinska, Dlaczego uchodźcy „nie chcą” integrować się w Polsce? Ocena skuteczności programów integracyjnych z punktu widzenia uchodźców. W: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 103-132.
- Pawlak, M., *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2013.
- Penninx, R., B. Garacés-Mascareñas, The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept, w: B. Garacés-Mascareñas, R. Penninx (red.), *Integration Processes and Policies in Europe*, Springer 2016, s. 11-29.

- Pędziwiatr, K., A. Legut, Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu, w: K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie – uwarunkowania, istota, następstwa*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 671-691.
- Pędziwiatr, K., Islamofobia jako nowy wymiar lęków i obaw Polaków, w: R. Kusek, J. Purchla, J. Sanetra-Szeliga (red.), *Narody i stereotypy 25 lat później*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2015, s. 139-148.
- Pogorzała, E., Aspekty instytucjonalno-prawne edukacji dzieci imigrantów w polskim systemie oświaty, w: A. Paszko (red.), *Edukacja międzykulturowa w Polsce wobec nowych wyzwań*, Kraków 2011, s. 67-86.
- Popow, M., Globalna Północ i Globalne Południe w dyskursie edukacyjnym. Krytyczna analiza treści podręczników szkolnych, *Studia Edukacyjne* 35, 2015, s. 251-272
- Potyrała, A., S. Wojciechowski, „Za” i „przeciw”. Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji, *Biuletyn Instytutu Zachodniego. Seria Specjalna „Uchodźcy w Europie”* 197, 2015.
- Prześlakiewicz, M., *Raport z praktyki terenowej w Dębaku, w ośrodku dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową*. SWPS, Warszawa, 2009 (niepublikowany maszynopis).
- Przybyławska, K., *Niepożądani uchodźcy. Granice ochrony i zasady wykluczenia w świetle prawa międzynarodowego*, UNHCR, Warszawa 2009.
- Pszczołkowska, D., Czas na kulturę. „Bramki” Tomasa Hammera, czyli droga ku lepszej polityce imigrantów w Europie, *Polityka Społeczna* 3, 2017, s. 18-23.
- Pudzianowska, D., Prawa wyborcze i inne prawa polityczne cudzoziemców z państw trzecich w Polsce, w: S. Łodziński, D. Pudzianowska, M. Szaranowicz-Kusz (red.), *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2014, s. 97-115.
- Rafalik, N., Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość (praktyka) (stan prawny na dzień 31.12.2011 r.), *CMR Working Papers* 55/113. Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2012.
- Ragazzi, F., Suspect community or suspect category? The impact of counter-terrorism as ‘policed multiculturalism’, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 5(42), 2016, s. 724-741.
- Ratkowska, K.A., D. De Leo, Suicide in Immigrants: An Overview, *Open Journal of Medical Psychology* 2(3), 2012, s. 124-133.
- Rusiłowicz, K., Dostęp do procedury uchodźczej, w: J. Biłas, M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Jaźwińska, M. Łysienia, E. Ostaszewska-Żuk, K. Rusiłowicz, D. Witko, *W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji praw cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i objętych ochroną międzynarodową w latach 2012-2014. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014, s. 16-19.
- Rzeczpospolita*, Przyjęcie uchodźców to obowiązek, 18.05.2017
- Samoraj, B., M. Bieniecki, Ocena skuteczności Indywidualnych Programów Integracji. Wyniki badań przeprowadzonych wśród osób zajmujących się uchodźcami, w: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 98-101.
- Samoraj, B., W kierunku integracji uchodźców. Proces powstawania instytucji odpowiedzialnych za sprawy uchodźców w Polsce i na świecie. W: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 17-60.
- Sarnecki, P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2007.
- Sasnal, P., (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, listopad 2015.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja VII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r.*, Warszawa 2015.
- Smolicz, J., Core values and cultural identity. *Ethnic and Racial Studies* 4(1), 1981, s. 75-90.

- Sosnowska, A. (red.), *System organizacji ośrodków przyjmowania cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce*, raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, Warszawa 2013.
- Stefaniak, A., *Postrzeganie muzułmanów w Polsce. Raport z badania sondażowego*, Centrum Badań nad Uprzedzeniami UW, Warszawa 2015.
- Szklanna, A., Najnowsze tendencje w orzecznictwie ETPC dotyczącym ochrony praw cudzoziemców w kontekście wydaleń z terytorium państw stron EKPC, w: D. Pudzianowska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 117-134.
- Szymańska, J., K. A. Wojtaszczyk (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Wydawnictwo ASPRA, Warszawa 2017.
- Świderska, A., M. Winiewski, K. Hansen, *Przemoc jako rozwiązanie? Napływ uchodźców w opiniach Polaków*, Centrum Badań nad Uprzedzeniami UW, Warszawa 2016;
- TNS OBOP, *Polacy o uchodźcach*, Warszawa, lipiec 2008.
- Trojanowska-Strzęboszewska, M., Prawo do udziału w wyborach na szczeblu lokalnym jako forma partycypacji politycznej imigrantów. Polska na tle innych krajów europejskich, *Political Preferences. Preferencje polityczne 7*, Centrum Innowacji, Transferu Technologii i Rozwoju Fundacja Uniwersytetu Śląskiego Katowice 2013, s. 93-114.
- Ungar, S., Panika moralna versus społeczeństwo ryzyka: konsekwencje zmian w sferze niepokojów społecznych. W: P. Sztompka, M. Boguni-Borowska (red.), *Socjologia codzienności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008, s. 907-933.
- UNHCR, *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. Podręcznik*, Warszawa 2004.
- Urbańska, S., „Cała Polska liczy eurosieroty”: panika moralna i płęć w wykluczeniu oraz stygmatyzacji rodzin migrantów, *Kultura i Społeczeństwo* 54(3), 2010, s. 60-88;
- Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Aktualne dane statystyczne dotyczące cudzoziemców korzystających z pomocy socjalnej Urzędu do Spraw Cudzoziemców*, Warszawa czerwiec 2016, <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2016/06/aktualizacja-strony-czerwiec.pdf> [dostęp: 6.04.2017].
- Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2016 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1936) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy*, Warszawa 2017.
- Urząd do Spraw Cudzoziemców, Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia, *Przyczyny napływu obywateli FR narodowości czeczeńskiej do Polski i Niemiec*, Warszawa 2013 (niepublikowany maszynopis DPU-IKP-424/318/2013).
- Urząd m.st. Warszawa, *Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców w 2016 roku działającej przy Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy*, Warszawa, 2017. (<http://ngo.um.warszawa.pl>).
- Walczak, G., *Uchodźcy, witajcie (stąd). Przyjmowanie uchodźców w Polsce z perspektywy lokalnej*, Fundacja Polskie Forum Migracyjne, Warszawa 2016.
- Wargacki, S.A., Zjawisko paniki moralnej jako wyznacznik granic moralności, *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*, 18, 2009, s. 13-17.
- Wencel, K., Dyskryminacja cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych w Polsce. Między teorią a praktyką, w: W. Klaus (red.), *Różni, ale równi. Prawo a równe traktowanie cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2013, s. 243-272.
- Wenzel, M., *Stosunek do obcokrajowców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Wing Sue, D., *Multicultural Social Work Practice*, Wiley, Hoboken 2006.
- Winiewski, M., K. Hansen, M. Bilewicz, W. Soral, A. Świderska, D. Bulska, *Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*, Fundacja im. Stefana Batorego - Centrum Badań nad Uprzedzeniami UW, Warszawa 2017.

- Wiśniewski, R., Postawy Polaków wobec obcokrajowców, *Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny* 2(37), 2011, s. 221-234.
- Wysieńska, K., *Gdzie jest mój dom, bezdomność i dostęp do mieszkań wśród ubiegających się o status uchodźcy, uchodźców i osób z przyznana ochrona międzynarodową w Polsce*. UNHCR, Warszawa 2013.
- Zachová, A., E. Zgut, K. Kokoszczyński, Z. Gabrižová, Wyszehrad i migracje: małe szanse na zmiany, *Euractiv Special*, 27.03 – 31.03. 2017.
- Zalewski, B., A. Kamińska, Diagnoza osób starających się o otrzymanie statusu uchodźcy w Polsce, w: M. Fiiplik, W. J. Paluchowski, B. Zalewski i M. Tarnowska (red.), *Diagnoza psychologiczna: kompetencje i standardy. Wybrane zagadnienia*, Pracownia Testów Psychologicznych PTP, Warszawa 2015, s. 231-342.
- Ząbek, M., S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2008.
- Zielińska, I., Media, interes i panika moralna nowa kategoria socjologiczna i jej implikacje, *Kultura i Społeczeństwo* 58(3), 2004, s. 161-177.
- Zielińska, I., *Panika moralna. Homoseksualność w dyskursach medialnych*, Wydawnictwo Naukowe Nomos, Kraków 2015.