



INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ
INSTITUTE OF SOCIAL POLICY

RAPORTY I ANALIZY
INSTYTUTU POLITYKI SPOŁECZNEJ

Cudzoziemcy poszukujący ochrony w Polsce
Analiza danych zastanych

Raport pod kierunkiem dr Grażyny Firlit-Fesnak opracował zespół w składzie:
dr Grażyna Firlit-Fesnak, mgr Justyna Godlewska, mgr Łukasz Łotocki,
dr Roman Stawicki, dr Roman Wasylewski, mgr Piotr W. Zawadzki,
mgr Michał Żejmis

Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL
Projekt @lterCamp

Seria
RAPORTY MIGRACYJNE
nr 6/2005

...kiedy ja przyjechałam, nie znałam żadnych przepisów, w ogóle nie orientowałam się, że jeszcze jak się zachować, co trzeba robić, z czego zacząć... Bo ja psychicznie byłam w bardzo takim opłakanym stanie. Już, bo tam to życie trwało w takim kierunku tylko żeby przeżyć. Takich wielkich celów już przestaliśmy przed sobą stawiać. Ja pamiętam jak przyjechaliśmy do Polski i pociągiem jechaliśmy do Pruszkowa, do tej Podkowy Leśnej, do domu uchodźców, nie? na drodze widziałam, że tam gdzieś budują. Więc bardzo byłam zdziwiona. Czy te ludzie nie wiedzą, że to jest koniec świata. Dlaczego oni budują...

(Respondentka IPS UW z Armenii, maj 2003)

SPIS TREŚCI

| | |
|---|------------|
| WSTĘP | 4 |
| CZEŚĆ I | |
| Cudzoziemcy poszukujący ochrony w Polsce. Diagnoza zjawiska w świetle analizy ilościowej i jakościowej..... | 7 |
| Rozdział 1 | |
| Ewolucja zjawiska uchodźstwa w Polsce. Diagnoza ilościowa. (Roman Stawicki)..... | 8 |
| Rozdział 2 | |
| Ochrona praw uchodźców w świetle norm prawa międzynarodowego i ustawodawstwa polskiego..... | 26 |
| 2.1. Przegląd aktów prawa międzynarodowego dotyczącego uchodźstwa na kontynencie europejskim (Piotr Zawadzki) | 26 |
| 2.2. Ewolucja systemu ochrony prawnej uchodźców w Polsce przed 2003 r. (Roman Stawicki) | 49 |
| 2.3. Cudzoziemcy poszukujący ochrony w polskim ustawodawstwie – stan obecny (Łukasz Łotocki) | 60 |
| 2.4. Cudzoziemcy poszukujący ochrony w polskim systemie instytucjonalnym (Łukasz Łotocki) | 74 |
| Rozdział 3 | |
| Geopolityczne uwarunkowania uchodźstwa do Polski (Michał Żejmis)..... | 79 |
| Rozdział 4 | |
| Cudzoziemcy poszukujący ochrony w świetle badań socjologicznych..... | 101 |
| 4.1. Cudzoziemcy poszukujący ochrony – przegląd wyników wybranych badań empirycznych (Łukasz Łotocki) | 101 |
| 4.2. Postawy polskiego społeczeństwa wobec uchodźców w świetle badań opinii publicznej (Grażyna Firlit – Fesnak) | 110 |
| CZEŚĆ II. | |
| Koncepcja badań empirycznych oraz monitorowania i ewaluacji projektu..... | 127 |
| Rozdział 1 | |
| Integracja cudzoziemców poszukujących ochrony z perspektywy społeczności lokalnej, podmiotów lokalnej polityki społecznej i cudzoziemców – przykład Zgierza. Przedmiot, cel i założenia badawcze (Grażyna Firlit – Fesnak, Roman Wasylewski)..... | 128 |
| Rozdział 2 | |
| Autoewaluacja Działania 1 projektu @lterCamp – koncepcja badań (Justyna Godlewska, Łukasz Łotocki)..... | 134 |
| WYBRANA BIBLIOGRAFIA | 148 |

Wstęp

Niniejszy raport stanowi rezultat badań zrealizowanych przez zespół badawczy Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego w ramach działania I Partnerstwa na Rzecz Rozwoju @lterCamp PIW EQUAL. Dotyczy on dwóch głównych zadań IPS UW, zaplanowanych w ramach wspomnianego wyżej projektu w działaniu I, a mianowicie opracowania diagnozy sytuacji cudzoziemców poszukujących ochrony w Polsce w oparciu o dane zastane, oraz wstępnej koncepcji badań empirycznych i zasad prowadzenia monitoringu i ewaluacji projektu.

Raport składa się z dwóch części. Pierwsza część – obejmująca cztery rozdziały – prezentuje stan wiedzy o sytuacji uchodźców w Polsce w oparciu o dokumenty prawne, dane statystyczne, analizy politologiczne i badania socjologiczne. W rozdziale 1. przypomniano korzenie ochrony uchodźców w Polsce sięgające aktywności PCK w czasie III Powstania Śląskiego oraz krótką charakterystykę udzielania pomocy uchodźcom w Polsce w okresie Polski Ludowej. Zasadnicza część analizy zawartej w tym rozdziale dotyczy okresu Trzeciej Rzeczypospolitej i obejmuje takie zagadnienia jak:

- ◆ Analiza ilościowa procesu napływu do Polski cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w latach 1989 – 2005
- ◆ Analiza struktury cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy według kraju pochodzenia
- ◆ Charakterystyka cudzoziemców, którym nadano status uchodźcy
- ◆ Charakterystyka cudzoziemców, którym odmówiono nadania statusu uchodźcy
- ◆ Charakterystyka cudzoziemców, wobec których umorzono postępowanie o nadanie statusu uchodźcy lub pozostawiono wniosek bez rozpoznania
- ◆ Charakterystyka cudzoziemców, którzy odwołali się od decyzji i instancji do Rady ds. Uchodźców

Rozdział 2 prezentuje akty prawa międzynarodowego regulujące kwestie uchodźstwa na kontynencie europejskim. Punkt wyjścia analizy stanowi Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., inicjującej proces tworzenia systemu ochrony praw uchodźców przez Narody Zjednoczone. W dalszej części rozdziału przedstawiono szczegółową analizę wszystkich dokumentów ONZ, odnoszących się do regulacji kwestii uchodźstwa na kontynencie europejskim. Kolejny obszar badań stanowiły dokumenty innej ważnej regionalnej organizacji międzynarodowej, Rady Europy. Począwszy od Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., Rada Europy wielokrotnie

wyrażała swoje stanowisko w kwestii ochrony praw uchodźców w takich dokumentach jak zalecenia, rezolucje, deklaracje. Analiza tych dokumentów stanowi ciekawe źródło wiedzy na temat ewolucji polityki wobec uchodźców politycznych w państwach europejskich. Najkrótsze tradycje aktywności normatywnej na rzecz regulacji statusu uchodźców ma Unia Europejska, wprowadzająca ten aspekt do polityki międzyrządowej na mocy Traktatu z Maastricht w 1992 r. Jednak stan wypracowanych do tej pory wspólnych dokumentów UE, bezpośrednio lub pośrednio odnoszący się do uchodźców, odgrywa obecnie największy wpływ na regulacje prawne i procedury związane z wewnętrzną polityką Polski wobec uchodźców. Dlatego też, zagadnienie to stanowiło przedmiot wnikliwych studiów autora tego fragmentu raportu. Kolejny fragment rozdziału 2. stanowi opis kształtowania się systemu ochrony prawnej uchodźców w Polsce do 2005 r. Wskazano tu na międzynarodowe i polityczne uwarunkowania tego procesu, pierwsze szczegółowe uregulowania prawne dotyczące ochrony uchodźców w Polsce i ich nowelizacje do 2005 r.

Rozdział 3. ukazuje geopolityczne uwarunkowania uchodźstwa do Polski. W intencji autorów koncepcji badawczej IPS UW, ta część analizy miała poszerzyć wiedzę nie tylko uczestników projektu ale także szerszego kręgu potencjalnych czytelników raportów z badań prowadzonych w ramach projektu @lterCamp o państwach z których najczęściej przyjeżdżają do Polski uchodźcy, o ich ustroju, uwikłaniu w konflikty zbrojne, aktualnej sytuacji politycznej. Wychodzimy bowiem z założenia, że obiektywna wiedza o uwarunkowaniach uchodźstwa jest podstawą rozumienia istoty uchodźstwa i kluczem do kształtowania przyjaznych dla uchodźców postaw społecznych.

To ostatnie zagadnienie stanowi przedmiot rozdziału 4., który prezentuje wyniki badań empirycznych dotyczących sytuacji uchodźców w Polsce, w tym postaw i przygotowania Polaków (szczególnie pracujących z cudzoziemcami) do kontaktu z uchodźcami. Drugi wątek prezentuje wyniki badań opinii publicznej na temat postaw polskiego społeczeństwa wobec uchodźców, takich jak: ogólnopolski sondaż OBOP-u zrealizowany w 2003 i 2004 r po obchodach Dnia Uchodźcy oraz badania GEORG – Central European Opinion Reserch Group na temat opinii ludności z krajów Europy Środkowej o imigrantach i uchodźcach (CBOS 2005).

Druga część raportu obejmuje prezentację koncepcji badań terenowych nt. „Integracja cudzoziemców poszukujących ochrony z perspektywy społeczności lokalnej, podmiotów lokalnej polityki społecznej i cudzoziemców – przykład Zgierza. Przedmiot, cel i założenia badawcze”. Badania przeprowadzone będą w ramach działania II projektu @lterCamp

w instytucjach i w społeczności lokalnej Zgierza – miejscowości gdzie uruchomiony ma zostać wzorcowy ośrodek adaptacyjny PCK dla cudzoziemców.

W omawianej części raportu zawarto również koncepcję autoewaluacji działania I projektu @lterCamp, w której określone zostały: cel, kryteria i problematyka badań, a także zastosowane metody i narzędzia badawcze. Wynikiem badań ewaluacyjnych będzie raport „Autoewaluacja Działania I projektu @lterCamp” zaprezentowany Partnerom w połowie lipca 2005 r.

Wybrane informacje mogą pojawiać się w raporcie kilkakrotnie (tj. w różnych jego rozdziałach, jako kontekst do różnych obszarów tematycznych). Stwierdziliśmy, że przyjęcie takiej koncepcji ułatwi korzystanie z raportu. Chciałabym także zwrócić uwagę na używaną terminologię. Na określenie badanej grupy cudzoziemców, pojawiają się zamiennie terminy: „uchodźca” i „cudzoziemiec poszukujący ochrony” – pojęcie „uchodźcy” używane jest więc tu nie tylko na określenie tzw. „uznanych uchodźców”, ale również tych ubiegających się o status – oczekujących na decyzję.

Niniejszy raport z działania I. nie wyczerpuje wszystkich aspektów problematyki uchodźstwa. Taki dobór zagadnień wynikał jednak z przyjętej koncepcji badawczej oraz potrzeby stworzenia podstawowej i aktualnej bazy informacyjnej o uchodźcach w Polsce, jako koniecznego warunku dalszej pracy badawczej zaplanowanej w działaniu II.

Grażyna Firlit – Fesnak

CZĘŚĆ I

Cudzoziemcy poszukujący ochrony w Polsce Diagnoza zjawiska w świetle analizy ilościowej i jakościowej

Rozdział 1
Ewolucja zjawiska uchodźstwa w Polsce. Diagnoza ilościowa.

1. Początki ochrony uchodźców

Przez długie lata opieka nad uchodźcami w Polsce była bezpośrednio związana z działalnością humanitarną Polskiego Czerwonego Krzyża. PCK pomagał uchodźcom już w 1920 roku, w czasie III powstania śląskiego. W związku z jego przebiegiem z terenów przyfrontowych napływali uchodźcy (około 3 tys. osób), którym PCK zapewniał „dach nad głową i środki do życia”. Wówczas utworzono na ziemiach polskich jedno z pierwszych ośrodków dla uchodźców. Koszty utrzymania beneficjentów pokrywano z ofiar składanych przez społeczeństwo polskie oraz przysyłanych z zagranicy, m.in. przez Polonię amerykańską¹.

Po II wojnie światowej pierwsza fala uchodźców przybyła do Polski pod koniec lat czterdziestych. Było to kilkanaście tysięcy Greków, którzy opuścili swój kraj w rezultacie wojny domowej. W 1956 roku, po kilku latach udzielania pomocy uciekinierom z Grecji, PCK przeprowadził akcję łączenia rodzin, w ramach której wyjechały ogółem z Polski do Austrii, Kanady, Grecji, Jugosławii, USA, Francji oraz do ówczesnych krajów demokracji ludowej 552 osoby, w tym dwa transporty dzieci. Akcję tą zorganizowano przy współpracy Polskiego Czerwonego Krzyża z narodowymi stowarzyszeniami Czerwonego Krzyża wymienionych krajów².

W 1973 roku Ambasada PRL w Santiago de Chile udzieliła schronienia kilkudziesięciu Chilijczykom. Następnie, w porozumieniu z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, osoby te zostały przyjęte na terytorium naszego kraju³.

Również w połowie lat osiemdziesiątych zaczęli napływać do naszego kraju cudzoziemcy, deklarujący się jako uchodźcy. Przede wszystkim byli to Palestyńczycy i Libańczycy, którzy usiłowali przedostać się do Szwecji. PCK podjął opiekę nad uchodźcami libańskimi i palestyńskimi w październiku 1984 roku. Pierwsza taka grupa liczyła 46 osób,

¹ B. Ratyńska, *Pół wieku w służbie narodu i idei*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1974, s. 35.

² *Sprawozdanie z działalności PCK za rok 1957*, (mat. z archiwum PCK).

³ B. Wierzbiński, *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Reklamowo-Wydawnicza Agencja Dziennikarzy AG-RED, Białystok 1993, s. 172.

w tym siedmioro dzieci do lat 15. Spośród nich do końca 1984 roku wyjechały do Bejrutu 24 osoby¹.

Na początku lutego 1987 roku zgłosiła się do Zarządu Głównego PCK 38-osobowa grupa obywateli irańskich z prośbą o pomoc. Po przeprowadzeniu postępowania statusowego UNHCR przyznał członkom tej grupy status uchodźcy. Po czym część grupy w ciągu roku uzyskała zezwolenia na pobyt stały w krajach Europy Zachodniej i opuściła Polskę. Do pozostałych jesienią dołączyły następne osoby: trzech obywateli Libanu, jedna Etiopka, jeden obywatel Ghany i jeden Palestyńczyk. Pod koniec 1987 roku grupa uchodźców przebywająca w naszym kraju liczyła 25 osób. Wszystkie te osoby przebywały w dalszym ciągu pod opieką PCK, oczekując na decyzje władz imigracyjnych różnych krajów Europy i Ameryki Północnej².

Inną grupę uciekinierów znajdującą się w 1987 roku pod opieką PCK, stanowili młodzi ludzie z Etiopii i Somalii (około 40 osób), przybywający najczęściej z ZSRR. Byli to studenci, którzy po ukończeniu wyższych uczelni nie chcieli wracać do ojczyzny i zamierzali przez Polskę wyemigrować do RFN. Oni także występowali o schronienie i pomoc w uzyskaniu zgody na wyjazd do kraju docelowego³.

W 1988 roku pod opieką PCK przebywało 35 osób z Iraku (Kurdowie), Iranu, Libanu, Etiopii, Angoli, Ghany, Sudanu, Turcji (Kurdowie). Otrzymywali oni pomoc w postaci zakwaterowania i żywienia, opieki medycznej i socjalnej oraz ułatwiania kontaktów dotyczących ich dalszej przyszłości⁴.

Z danych statystycznych Polskiego Czerwonego Krzyża wynika, iż w latach 1984-1988 opiekował się on 320 cudzoziemcami⁵. Oprócz krajów wcześniej wymienionych, byli wśród nich uchodźcy z Rumunii, Senegalii i z innych krajów afrykańskich. Warto dodać, że pomoc świadczona w latach osiemdziesiątych przez PCK sprawowana była w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Biurem Paszportów oraz we współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

¹ *Sprawozdanie z działalności PCK na odcinku międzynarodowym w 1984 roku*, (mat. z archiwum PCK).

² *Sprawozdanie z działalności międzynarodowej PCK za rok 1987*, (mat. z archiwum PCK).

³ *Sprawozdanie z działalności PCK w 1987 roku*, (mat. z archiwum PCK).

⁴ *Sprawozdanie z działalności PCK za rok 1988*, (mat. z archiwum PCK).

⁵ *PCK w nowej sytuacji społeczno-ustrojowej*, „Przegląd Czerwonokrzyżski” 1994, Wyd. Zarządu Głównego PCK, s. 14.

2. Uchodźcy w Polsce w latach 1989-2003

2.1. Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy

Po 1989 roku demokratyczne zmiany, otwarcie granic i nowe regulacje prawne zapoczątkowały ewolucję dotychczasowych ruchów migracyjnych. Już w 1990 roku władze Szwecji wydalili do Polski kilkusetosobową grupę cudzoziemców pochodzących głównie z państw afrykańskich i arabskich, którzy uprzednio przedostali się nielegalnie do Szwecji z terytorium Polski¹. Z czasem wojewoda szczeciński przekonał władze państwa, iż nie jest to problem lokalny (dotyczył on około 1000 osób), ale centralny – wymagający interwencji rządu w celu jego rozwiązania².

Od 1 grudnia 1990 roku, na podstawie *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zmian statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, utworzono Biuro Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych ds. Uchodźców, które od dnia 1 stycznia 1991 roku przejęło od Polskiego Czerwonego Krzyża prowadzenie wszystkich spraw dotyczących pobytu uchodźców w naszym kraju³.

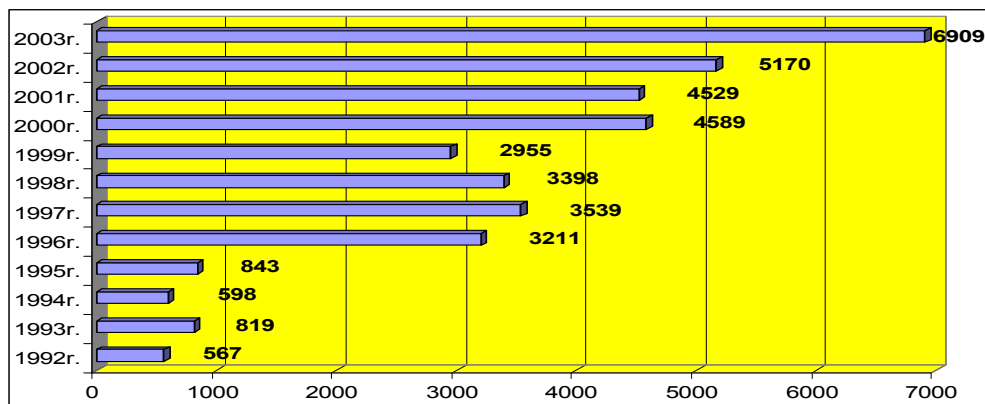
Dokumentacja, którą dysponuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, pozwala na ustalenie liczby cudzoziemców ubiegających się w RP o status uchodźcy w poszczególnych latach dopiero od 1992 roku. W latach wcześniejszych nie prowadzono takich rejestrów, a decyzje w sprawach cudzoziemców aplikujących o nadanie statusu uchodźcy w Polsce podejmowane były przez Biuro UNHCR w Genewie, gdzie gromadzono dokumentację dotyczącą tych osób.

¹ Wywiad przeprowadzony z przedstawicielką PCK, w ramach badań własnych, 23.10.2001.

² Wywiad przeprowadzony z przedstawicielem DMiU MSWiA, w ramach badań własnych, 28.06.2001.

³ M. Szonert, *Działalność Departamentu ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA na rzecz uchodźców*, w: *Do stołu dla zamożnych*, (red.) S. Łodziński, Jan J. Milewski, Instytut Krajów Rozwijających się, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 214.

Wykres nr 1. Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy



Źródło: Dane statystyczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców.

Liczba cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce od 1992 roku do 1995 roku była niewielka i na przemian wykazywała tendencję wzrostową lub malejącą. Dopiero począwszy od 1996 roku liczba składanych wniosków statusowych zaczęła gwałtownie rosnąć i w stosunku do 1995 roku odnotowano wzrost o 74%. W 1997 roku liczba cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy nadal rosła i było ich więcej - w odniesieniu do 1996 roku - o 328 osób.

Pierwsza zmiana w tej tendencji nastąpiła w 1998 roku. Wówczas przybyło do naszego kraju o 4% mniej cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, niż w roku 1997. Również w 1999 roku liczba składanych w Polsce wniosków statusowych ponownie zmalała i w relacji do 1997 roku było ich mniej o 16,5%.

Za przełomowy należy uznać rok 2000, kiedy to nastąpił dynamiczny wzrost liczby aplikujących o status uchodźcy, aż o 35,6% w stosunku do roku 1999. Tendencja wzrostowa utrzymywała się również w roku 2001, 2002 i 2003. Najwięcej uchodźców w analizowanym okresie poszukiwało w Polsce schronienia w roku 2003. Wtedy to o nadanie statusu uchodźcy ubiegało się 6909 osób, co w odniesieniu do roku 2000, w którym zarejestrowano do tej pory największą liczbę składanych wniosków statusowych, stanowiło wzrost o 33,6%. Łącznie w latach 1992-2003 o nadanie statusu uchodźcy w RP wystąpiło 37127 cudzoziemców.

Na przyczyny wzrostu lub zmniejszania się liczby cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy wskazują dane statystyczne dotyczące obywatelstwa cudzoziemców ubiegających się o taki status, w powiązaniu z toczącymi się na świecie konfliktami zbrojnymi oraz położeniem geopolitycznym Polski.

Tabela nr 1. Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy wg. głównych krajów pochodzenia (w procentach)

| 1992 rok | | | | |
|---------------------------|---------------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| Bośnia-Hercegowina | Jugosławia | Etiopia | Armenia | Ukraina |
| 24% | 17% | 10% | 8% | 6% |
| 1993 rok | | | | |
| Bośnia-Hercegowina | Armenia | Jugosławia | Azerbejdżan | Syria |
| 67% | 9% | 7% | 3% | 2% |
| 1994 rok | | | | |
| Armenia | Bośnia-Hercegowina | Irak | Gruzja | Rosja |
| 47% | 6,5% | 6,5% | 4% | 4% |
| 1995 rok | | | | |
| Indie | Rosja | Afganistan | Somalia | Sri Lanka |
| 13% | 10% | 8,5% | 8,5% | 7% |
| 1996 rok | | | | |
| Sri Lanka | Afganistan | Armenia | Irak | Indie |
| 21% | 15% | 11% | 11% | 7% |
| 1997 rok | | | | |
| Sri Lanka | Afganistan | Armenia | Pakistan | Bangladesz |
| 24% | 18% | 13% | 10% | 6% |
| 1998 rok | | | | |
| Armenia | Sri Lanka | Jugosławia | Afganistan | Pakistan |
| 29% | 19% | 12% | 10% | 5% |
| 1999 rok | | | | |
| Armenia | Afganistan | Rumunia | Bułgaria | Mongolia |
| 29% | 19% | 7% | 6% | 5% |
| 2000 rok | | | | |
| Rosja | Rumunia | Armenia | Afganistan | Bułgaria |
| 24% | 20% | 19% | 7% | 7% |
| 2001 rok | | | | |
| Rosja | Armenia | Afganistan | Moldowa | Rumunia |
| 33,1% | 14,1% | 9,2% | 6,0% | 5,9% |
| 2002 rok | | | | |
| Rosja | Afganistan | Armenia | Indie | Moldowa |
| 59,1% | 11,6% | 4,3% | 3,9% | 3,3% |

| 2003 rok | | | | |
|----------|------------|-------|----------|---------|
| Rosja | Afganistan | Indie | Pakistan | Armenia |
| 80,6% | 3,6% | 3,4% | 2,2% | 1,5% |

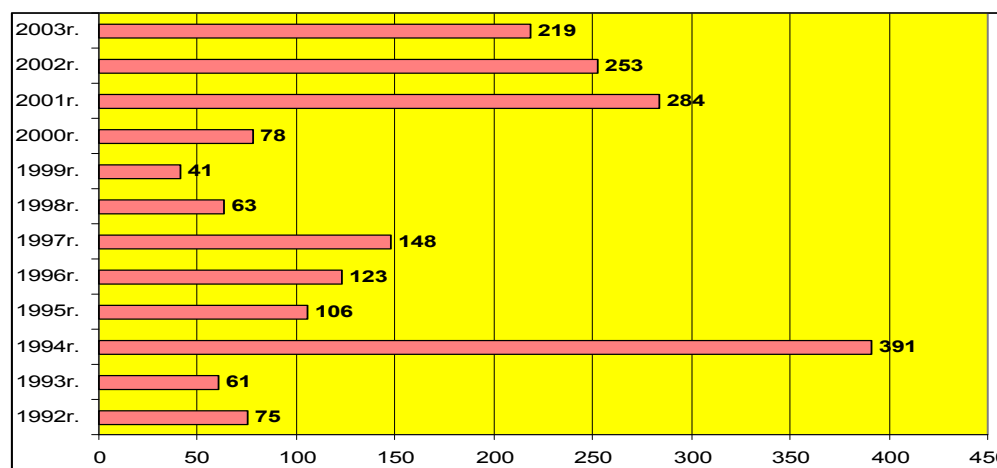
Źródło: Dane statystyczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców.

Warto podkreślić, że w ostatnich kilku latach wśród obywateli rosyjskich, którzy zdecydowanie dominowali nad pozostałymi populacjami przeważały osoby narodowości czeczeńskiej. Podsumowując trzeba stwierdzić, iż ruchy uchodźcze charakteryzują się dużą dynamiką. Zmianie ulega zarówno skład narodowościowy aplikujących o status uchodźcy, jak i kierunki szlaków migracyjnych.

2.2. Cudzoziemcy, którym nadano status uchodźcy

Od 1992 do 2003 roku status uchodźcy w Polsce otrzymało 11806 osób. Rozkład pozytywnych decyzji w poszczególnych latach przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 2. Liczba decyzji pozytywnych w sprawie o nadanie statusu uchodźcy w RP wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców (w liczbach bezwzględnych¹)



Źródło: Dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców.

¹ Statystyka nie dotyczy wyłącznie liczby decyzji administracyjnych wydanych wobec wnioskodawców, lecz obejmuje także liczbę małoletnich (dzieci) towarzyszących wnioskodawcom, objętych tymi decyzjami.

W 1992 roku największą populację cudzoziemców, którzy otrzymali status uchodźcy stanowili obywatele Etiopii (36 osób). Drugą, co do wielkości grupą narodowościową, byli Libańczycy (10 osób), natomiast trzecią - cudzoziemcy pochodzący z Laosu (8 osób). Z kolei w 1993 roku nie było narodowości, która w tej statystyce zdecydowanie liczebnie dominowałaby nad pozostałymi. Odnotowano zarazem niewielki spadek dotyczący pozytywnie rozpatrzonych wniosków statusowych. Ochrony, w tym roku, udzielono 14 uchodźcom z Libanu, 13 z Etiopii oraz 12 obywatelom Syrii.

Omawiana tendencja zmieniła się diametralnie w roku 1994. Wówczas to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał o 330 pozytywnych decyzji więcej niż w roku 1993. Na pierwszym miejscu znaleźli się uchodźcy z Bośni i Hercegowiny. Aż 365 osobom, pochodzącym z tego kraju władze RP nadały status uchodźcy.

Liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków w roku 1995 była prawie trzykrotnie mniejsza niż w roku ubiegłym. Największą grupę stanowili cudzoziemcy pochodzący z Somalii (55 osób). Drugą, co do wielkości populację, utworzyli uchodźcy z Afganistanu (19 osób).

W roku 1996 wydano o 17 decyzji pozytywnych więcej w stosunku do roku 1995. Do grup najliczniejszych należeli obywatele następujących krajów: Sri Lanki (40 osób), Somalii (24 osoby), Afganistanu (11 osób) oraz Bośni i Hercegowiny (10 osób). Pod względem narodowościowym dominowały populacje, które również w roku 1995 były relatywnie w największym stopniu reprezentowane.

Niewielka tendencja wzrostowa utrzymała się również w roku 1997, w którym wydano o 25 pozytywnych decyzji więcej niż w roku poprzednim. Liczebnie największą grupę, której wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, stanowili wtedy obywatele Somalii (72 osoby), na drugim miejscu znaleźli się cudzoziemcy pochodzący z Iraku (26 osób), a trzecią populacją byli uchodźcy z Sudanu (6 osób).

Z kolei rok 1998 charakteryzował się spadkiem liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków statusowych, w odniesieniu do roku 1997. Najliczniejszą grupą cudzoziemców, która otrzymała status uchodźcy, byli obywatele Afganistanu (11 osób). Różnice pomiędzy następnymi populacjami a wiodącą były niewielkie: Somalia (8 osób), Sri Lanka (8 osób).

Liczba decyzji pozytywnych w 1999 roku była o 22 mniejsza w relacji do roku ubiegłego. W roku tym nastąpiła też zmiana tendencji dotycząca obywatelstwa najliczniejszych grup uznanych uchodźców. Najwięcej decyzji pozytywnych wydano cudzoziemcom pochodzącym z Sudanu (7 osób). Tylko o jeden status mniej otrzymali obywatele Somalii.

Podjęto również decyzję o zapewnieniu ochrony w Polsce, wobec 3 uchodźców (w każdym przypadku) z Białorusi, Kamerunu oraz Afganistanu.

Natomiast w 2000 roku odnotowano wzrost liczby decyzji pozytywnych. Wówczas wydano ich o 37 więcej niż w roku 1999. Zmianie uległa także sytuacja pod względem obywatelstwa wiodących grup uchodźców. Najliczniejszą populację stanowili uchodźcy z Rosji (26 osób). Na drugim miejscu znaleźli się cudzoziemcy pochodzący z Somalii (10 osób). Nieco mniejszą liczebnie zbiorowość utworzyli poszukujący schronienia z Turcji (7 osób).

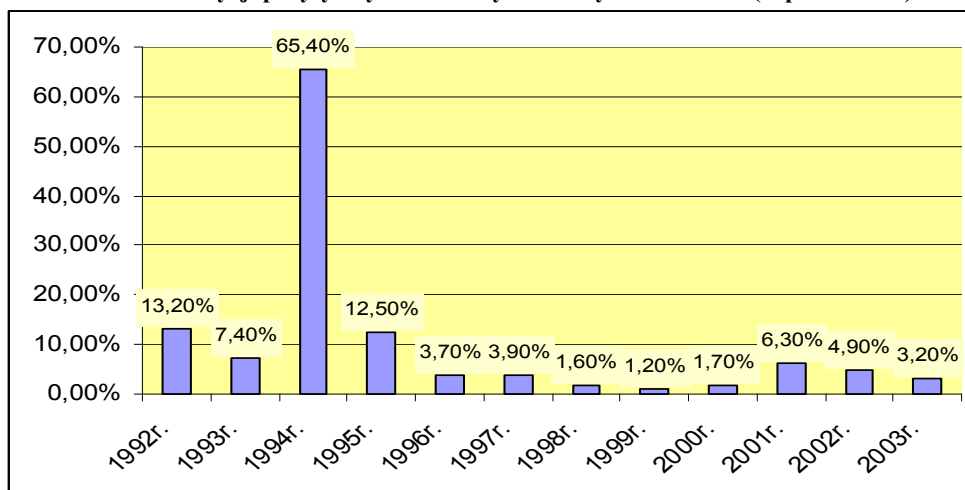
Z powyższych danych statystycznych wynika, iż przełomowym pod względem liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków statusowych był rok 2001, w którym wydano ich aż o 72,5% więcej niż w roku poprzednim. Wśród cudzoziemców, którym nadano status uchodźcy zdecydowanie przeważali obywatele Rosji (206 osób). Do grup licznie reprezentowanych należeli też obywatele Białorusi (26 osób) i Afganistanu (13 osób).

W roku 2002, po raz kolejny, zarejestrowano spadek liczby pozytywnych decyzji statusowych wydanych przez Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców. Analogicznie jak w roku poprzednim największą populację cudzoziemców, którym przyznano prawo do ochrony stanowili obywatele Rosji (206 osób). Drugą, co do wielkości grupą narodowościową, byli obywatele Białorusi (9 osób), a trzecią – cudzoziemcy pochodzący ze Sri Lanki (6 osób).

Tendencja spadkowa liczby wydanych decyzji pozytywnych utrzymała się również w roku 2003, w którym wydano o 34 decyzje mniej niż w roku 2002. Wówczas najliczniejszą grupę narodowościową stanowili obywatele Rosji (187 osób). Różnica pomiędzy tą populacją a kolejnymi była znacząca: Białoruś (10 osób), Gruzja (6 osób).

W odniesieniu do uznanych uchodźców ważnym jest także stosunek decyzji pozytywnych do liczby składanych wniosków, który przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 3. Stosunek decyzji pozytywnych do liczby składanych wniosków (w procentach)

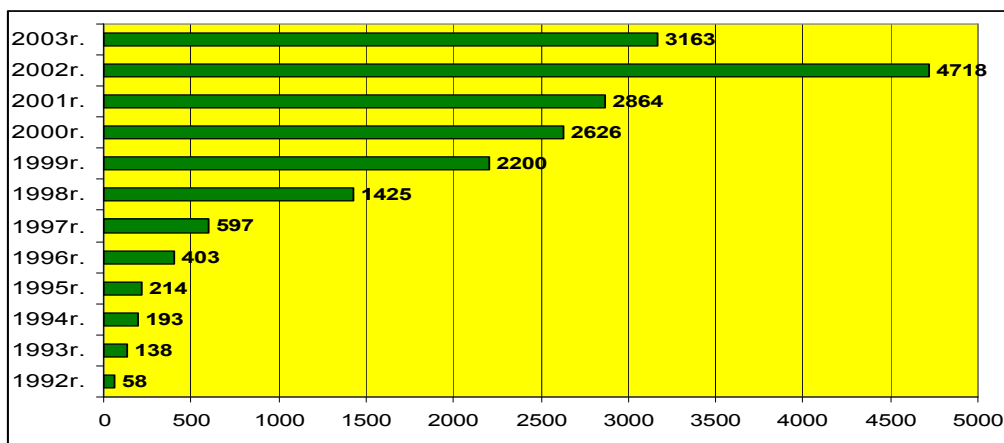


Najmniejszy stosunek decyzji pozytywnych do liczby złożonych wniosków był w roku 1999 i wynosił 1,2%. Z kolei największy odnotowano w roku 1994 aż 65,5%. Podkreślenia wymaga również fakt dużej asymetrii między liczbą składanych wniosków statusowych a liczbą wydanych decyzji pozytywnych.

2.3. Cudzoziemcy, którym odmówiono nadania statusu uchodźcy

Łącznie w latach 1992-2003 wydano 18599 decyzje negatywne w sprawie nadania statusu uchodźcy.

Wykres nr 4. Liczba decyzji negatywnych w sprawie o nadanie statusu uchodźcy w RP wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców (w liczbach bezwzględnych)



Źródło: Dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców.

Zdecydowanie najmniej decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy wydano w roku 1992. Najliczniejszą grupę, której odmówiono ochrony w RP, w tym roku, stanowili ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy z Mołdowy (19 osób). Drugą, co do liczebności populacją, byli uciekinierzy z Ukrainy (17 osób). Znaczącą pod tym względem zbiorowość utworzyli również obywatele Rosji (11 osób).

W następnym roku wydano już o 80 decyzji negatywnych więcej niż w roku poprzednim. Najliczniejszą grupą aplikujących cudzoziemców, którym nie nadano statusu uchodźcy byli migranci z Armenii (57 osób). Ta populacja zdecydowanie dominowała nad pozostałymi. Na drugim miejscu znajdowali się obywatele Azerbejdżanu, których było 13. Niewiele mniejszą grupę stanowili uchodźcy z Ukrainy (10 osób) oraz Laosu (8 osób).

Z kolei w roku 1994 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał o 55 decyzji negatywnych więcej niż w roku 1993. Nadal największą populacją cudzoziemców, których deklaracje dotyczące uzasadnionej obawy przed prześladowaniem władze polskie uznały za niewiarygodne, byli obywatele Armenii (77 osób). Na kolejnych miejscach znalazły się nowe grupy narodowościowe, co świadczyło o zmianie dotychczasowych tendencji. Relatywnie dużą zbiorowość utworzyli uciekinierzy z Jugosławii (34 osoby). Trzecią pod względem liczebnym populacją byli imigranci z Macedonii (11 osób). Statystycznie znaczącą grupę stanowili także uchodźcy z Iraku i Syrii – po dziewięć osób.

Liczba decyzji odmownych wydanych w 1995 roku była ponad trzykrotnie większa niż w roku 1992. Wciąż najwięcej rozstrzygnięć negatywnych odnosiło się do obywateli Armenii (75 osób). Ochrony odmówiono też 48 cudzoziemcom przybyłym z Indii, 21 migrantom z Jugosławii oraz po ośmiu uchodźcom z Iraku i Sri Lanki.

Gwałtowny wzrost decyzji negatywnych (o 189) nastąpił w roku 1996. Po raz kolejny największą grupą narodowościową byli imigranci z Armenii (101 osób). Drugą pod względem liczebnym populację stanowili obywatele Indii (61 osób). Do znaczących grup należeli również cudzoziemcy pochodzący z Pakistanu (52 osoby), Algierii (44 osoby) i Bangladeszu (27 osób).

Tendencja do znacznego wzrostu liczby decyzji odmownych utrzymała się w roku 1997. W stosunku do roku 1996 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał o 194 decyzje negatywnych więcej. W roku tym najliczniejszą populacją byli obywatele Bangladeszu (98 osób). Nieco mniejszą stanowili cudzoziemcy, którzy przybyli do naszego kraju z Pakistanu (92 osoby).

Skokowy wzrost w omawianej statystyce odnotowano w roku 1998, w którym władze polskie wydały o 828 decyzji negatywnych więcej niż rok wcześniej. Pod względem

obywatelstwa grup dominujących, na pierwszym miejscu znaleźli się uciekinierzy z Armenii (610 osób). Była to populacja, która liczebnością kilkakrotnie przewyższała pozostałe. Drugą liczebnie grupę stanowili imigranci ze Sri Lanki (158 osób). Do znaczących zbiorowości należeli też uchodźcy z Pakistanu (77 osób), Afganistanu (69 osób) oraz Bangladeszu (65 osób).

W roku 1999 nadal rosła liczba decyzji negatywnych. Było ich o 775 więcej w relacji do roku 1998. Grupę, która zdecydowanie dominowała nad pozostałymi, stanowili obywatele pochodzący z Armenii (1237 osób). Liczebnie porównywalne populacje tworzyli cudzoziemcy z Bułgarii (187 osób) i Rumunii (185 osób). Na czwartym miejscu znaleźli się uchodźcy z Mongolii (139 osób).

W roku 2000 wystąpił dalszy wzrost liczby decyzji odmownych (o 426). Wśród znaczących grup narodowościowych pojawili się obywatele państw, które do tego roku nie wyróżniały się w tej statystyce – Rumunii oraz Bułgarii. Migrujący z Rumunii byli najliczniejszą spośród wszystkich populacji (940 osób). Znaczącą grupę stanowili również poszukujący schronienia z Armenii (795 osób). Ponadto władze polskie nie uznały prześladowania, m.in. 347 uchodźców z Bułgarii i 113 z Mongolii.

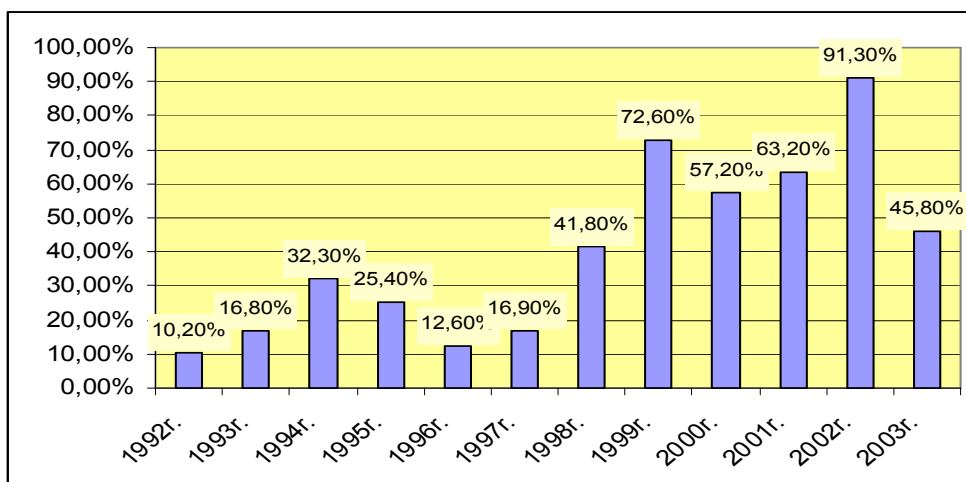
Tendencja wzrostowa utrzymywała się także w dwóch kolejnych latach. W 2001 roku najliczniejszą zbiorowością, której nie uznano prawa do ochrony z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem byli obywatele Armenii (884 osoby). Drugą, co do liczebności grupę, stanowili migranci z Mongolii (302 osoby). Statystycznie znaczącą populację utworzyli też obywatele Rumunii (256 osób) i Rosji (216 osób).

Dynamiczny wzrost liczby decyzji negatywnych (o 1854) zarejestrowano w roku 2002. W roku tym najwięcej odmownie rozpatrzonych wniosków statusowych dotyczyło obywateli Rosji (1894 osoby). Schronienia nie udzielono również 722 uciekinierom z Afganistanu. Nadal liczącą się grupę stanowili cudzoziemcy, którzy jako kraj pochodzenia wskazali Armenię (541 osób).

Z kolei w roku 2003 liczba decyzji negatywnych zmalała o 1555 w stosunku do roku ubiegłego. Ponownie największą grupą utworzyli obywatele Rosji (1696 osób), którzy zdecydowanie dominowali nad uciekinierami z pozostałych krajów. Zgody na pobyt nie wyrażono także, m.in. imigrantom z Afganistanu (429 osób) i Indii (245 osób).

Stosunek decyzji negatywnych do liczby składanych wniosków przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 5. Stosunek decyzji negatywnych do liczby składanych wniosków (w procentach).

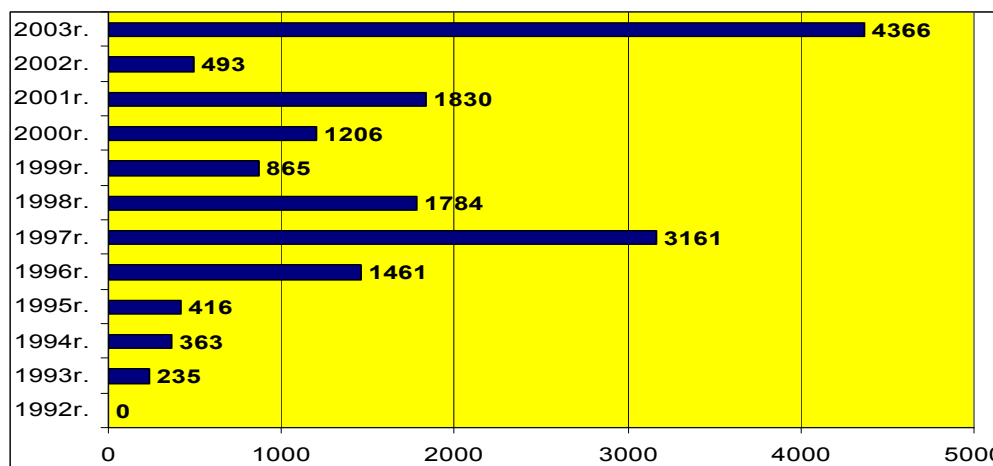


Największa korelacja pomiędzy decyzjami negatywnymi a liczbą złożonych wniosków wystąpiła w roku 2002 i wynosiła 91,3%. Natomiast najmniejszy stosunek decyzji odmownych do liczby składanych wniosków zarejestrowano w roku 1992.

2.4. Cudzoziemcy, wobec których umorzono postępowanie o nadanie statusu uchodźcy lub pozostawiono wniosek bez rozpoznania

W latach 1992 – 2003 władze polskie umorzyły postępowanie o nadanie statusu uchodźcy lub pozostawiły wniosek bez rozpoznania wobec 16180 cudzoziemców.

Wykres nr 6. Liczba decyzji o umorzeniu postępowania lub pozostawieniu wniosku bez rozpoznania wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców (w liczbach bezwzględnych)



Źródło: Dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców.

Z prezentowanych danych wynika, iż rokiem wyjątkowym był 1992, w którym nie umorzono żadnego postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Natomiast w roku 1993 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał już 235 decyzji o umorzeniu postępowania. Najwięcej decyzji dotyczyło obywateli Bośni i Hercegowiny (84 osoby). Drugą, pod względem liczebności populację, stanowili cudzoziemcy pochodzący z Jugosławii (63 osoby). Na trzecim miejscu znaleźli się migranci z Armenii i Iraku – po 18 osób.

W roku 1994 nastąpił wzrost liczby umorzonych postępowań o 128. Spośród grup narodowościowych zdecydowanie dominowali nad pozostałymi uchodźcy z Bośni i Hercegowiny (239 osób). Znaczące zbiorowości tworzyli również obywatele Armenii (48 osób), Jugosławii (24 osoby) i Sudanu (13 osób). Tendencja wzrostowa utrzymała się także w roku następnym, w którym statystyki zarejestrowały liczbę decyzji o umorzeniu postępowania o 53 większą w stosunku do roku ubiegłego. Najliczniejszą grupę stanowili wówczas migranci z Armenii (100 osób), liczebnie zbliżone populacje utworzyli zaś obywatele Indii (50 osób), Afganistanu (49 osób) oraz Iraku (46 osób).

Skokowy wzrost umorzeń odnotowano w roku 1996. Było ich o 1045 więcej niż w roku ubiegłym. Cudzoziemcy, wobec których umorzono postępowanie, pochodzili przede wszystkim z Afganistanu (298 osób), Sri Lanki (274 osoby), Iraku (255 osób) i Armenii (133 osoby). Z kolei w roku 1997 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał o 1700 decyzji o umorzeniu postępowania więcej w stosunku do roku 1996. Największą grupę narodowościową, której dotyczył ten rodzaj decyzji, stanowili obywatele Sri Lanki (958 osób). Znaczącą, pod tym względem, populację tworzyli uchodźcy z Afganistanu (692 osoby), Pakistanu (288 osób), Armenii (239 osób) oraz Iraku (227 osób).

W roku 1998 nastąpiła dość istotna zmiana. Umorzonych postępowań było o 1377 mniej niż w roku poprzednim. Analogicznie jednak jak w roku 1997, grupą najliczniejszą byli obywatele Sri Lanki (490 osób). Na drugim miejscu znaleźli się uciekinierzy pochodzący z Jugosławii (308 osób). Do znaczących zbiorowości należeli również migrujący z Afganistanu (273 osoby), Pakistanu (129 osób) i Armenii (115 osób).

W 1999 roku statystyki, po raz pierwszy, odnotowały fakt pozostawienia wniosku o nadanie statusu uchodźcy bez rozpoznania. Umorzono wtedy postępowanie lub pozostawiono wniosek bez rozpoznania wobec 865 cudzoziemców, wśród których najliczniejsze grupy stanowili obywatele Afganistanu (263 osoby), Sri Lanki (226 osób), Jugosławii (122 osoby), Armenii (70 osób) oraz Iraku (30 osób).

Natomiast w roku 2000 nastąpił ponowny wzrost liczby decyzji o umorzeniu postępowania lub pozostawieniu wniosku bez rozpoznania. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał o 341 powyższych decyzji więcej w relacji do roku 1999. Wśród populacji dominujących pod tym względem na pierwszym miejscu znajdowali się imigranci z Afganistanu (392 osoby), a na drugim z Rosji (209 osób). Dalsze miejsca zajmowały zbliżone liczebnie grupy uciekinierów z Jugosławii (76 osób), Sri Lanki (69 osób) i Armenii (68 osób).

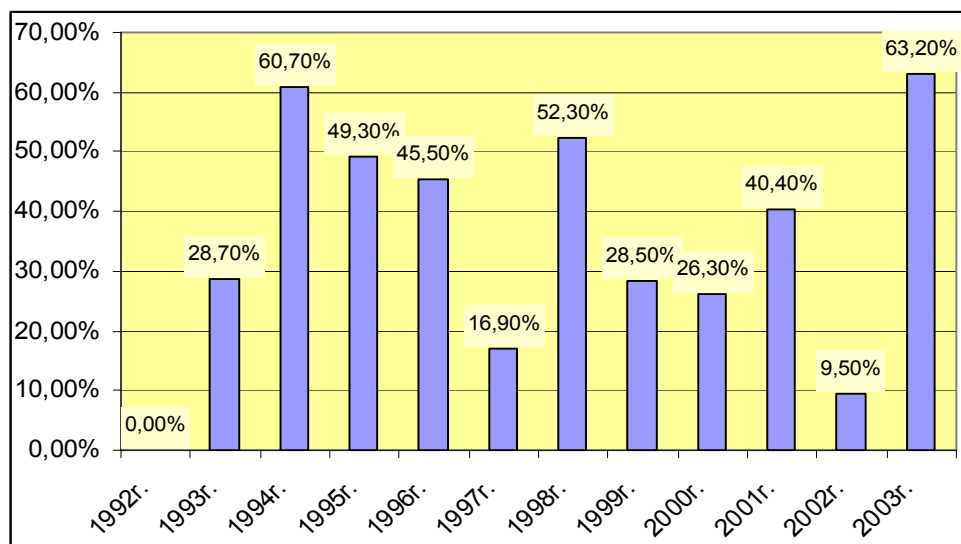
Jeszcze większy wzrost liczby tego rodzaju decyzji zarejestrowano w roku 2001. Wówczas wydano ich o 624 więcej niż rok wcześniej. Imigranci, wobec których umorzono postępowanie pochodzili, m.in. z Rosji (806 osób), Afganistanu (300 osób) oraz Iraku (106 osób).

Z kolei w roku 2002 odnotowano gwałtowny spadek liczby decyzji o umorzeniu postępowania, aż o 1337 w porównaniu z rokiem poprzednim. Pomimo tej sytuacji nadal najliczniejszą populację stanowili obywatele Rosji (386 osób). Na drugim miejscu znaleźli się migrujący z Mołdowy (24 osoby), a na trzeci z Gruzji (11 osób).

Rok 2003 charakteryzował się ponownym skokowym wzrostem liczby tej kategorii decyzji. Wydano ich o 3873 więcej niż w roku 2002. Cudzoziemcy, wobec których, w ten sposób zakończono postępowanie statusowe pochodzili przede wszystkim z Rosji (4297 osób). Kolejne narodowości były już zdecydowanie mniej liczebnie reprezentowane: Ukraina (19 osób), Białoruś (12 osób).

Stosunek decyzji o umorzeniu postępowania lub pozostawieniu wniosku bez rozpoznania do liczby składanych wniosków przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 7. Stosunek decyzji o umorzeniu postępowania lub pozostawieniu wniosku bez rozpoznania do liczby składanych wniosków (w procentach)



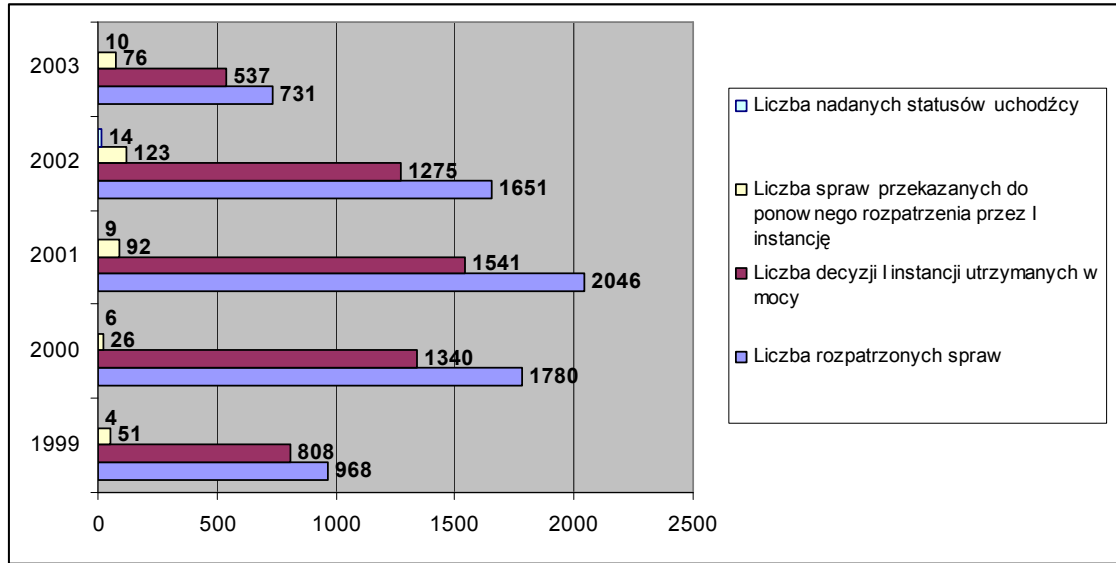
Proporcja decyzji o umorzeniu postępowania lub pozostawieniu wniosku bez rozpoznania do liczby składanych wniosków była największa w roku 1994 (60,7%). W trzech latach (1995, 1996 i 1998) relacja ta oscylowała na poziomie 50%. Żadnego postępowania nie przerwano tylko w jednym – 1992 roku.

2.5. Cudzoziemcy, którzy odwołali się od decyzji I instancji do Rady ds. Uchodźców

W 1999 roku rozpoczęła swoją działalność Rada ds. Uchodźców, która została utworzona - na podstawie przepisów *Ustawy o cudzoziemcach* z 25 czerwca 1997 roku - jako organ odwoławczy w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Powołanie Rady było nie tylko realizacją zapisu art. 78 *Konstytucji RP*, który stanowi, że „każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”, lecz także odpowiedzią na postulaty organizacji zajmujących się przestrzeganiem praw człowieka oraz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. W stosunku do poprzedniego stanu prawnego utworzenie niezależnego w orzekaniu, od czynników politycznych i administracyjnych - kolegiального organu kontrolującego w II instancji decyzje ministra - stanowiło istotny przełom w systemie ochrony uchodźców w Polsce¹.

¹ G. Mioduszevska, *Ochrona uchodźców*, Sekcja Wydawnictw Zarządu Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2002, s. 124.

Wykres 8. Działalność Rady ds. Uchodźców w latach 1999-2003 (w liczbach bezwzględnych)



Źródło: Dane Rady ds. Uchodźców.

Ze zgromadzonych danych statystycznych wynika, że Rada ds. Uchodźców w czasie I kadencji swojej działalności ogółem rozpatrzyła 7176 spraw. Od roku 1999 do 2001 liczba tej kategorii spraw wykazywała tendencję wzrostową. Najwięcej z nich (2046) zostało podjętych przez Radę w 2001 roku. Po tym roku, liczba rozpatrywanych spraw zaczęła maleć i w 2003 roku było ich tylko 731.

Ogółem przez pięć lat swojej działalności Rada ds. Uchodźców utrzymała w mocy 5501 decyzji wydanych w I instancji. Najwięcej, bo aż 1541 tego rodzaju decyzji utrzymano w mocy w roku 2001. Z kolei najmniej (537) w roku 2003. Podobnie, jak w przypadku rozpatrzonych spraw liczba utrzymanych w mocy decyzji wykazywała przez pierwsze trzy lata tendencję wzrostową, a przez następne dwa spadkową.

Odsetek spraw przekazanych do ponownego rozpatrzenia przez I instancję w stosunku do ogólnej liczby rozpatrzonych spraw był niewielki i wynosił zaledwie 5,2%. Najwięcej spraw (123) przekazano do organu I instancji w 2002 roku, a najmniej (26) w roku 2000.

W sumie, w badanym okresie Rada ds. Uchodźców nadała 43 statusy. Ich liczba od 1999 roku do 2002 wykazywała stopniową tendencję wzrostową. Jednak w 2003 roku organ ten nadał o cztery statusy mniej niż w roku poprzednim.

Ogółem w latach 1999-2003 w I i II instancji nadano w Polsce 918 statusów uchodźczy, z czego Rada ds. Uchodźców przyznała ich 4,7%. Pomimo tego niskiego wskaźnika, odwołując się do danych opisujących różne sfery działalności tego organu można

sformułować tezę, że Rada ds. Uchodźców jest ważnym elementem systemu ochrony tej specyficznej kategorii cudzoziemców w Polsce.

3. Uchodźcy w Polsce w 2004 r. i w pierwszych miesiącach 2005 roku – suplement¹

W 2004 r. złożono 3632 wniosków o nadanie statusu uchodźcy w RP. Wnioskami o nadanie statusu uchodźcy zostało objętych 8079 osób. Rok 2004 był kolejnym rokiem, w którym zanotowano wzrost liczby osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, co jest tendencją odmienną od obserwowanej w większości państw, w tym także w UE. Największą grupę wnioskodawców stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej – 7183 osoby (89 % ogółu), z czego 6508 osób (90 %) zadeklarowało narodowość czeczeńską. Ponadto, o status uchodźcy występowali najczęściej obywatele Pakistanu – 210 osób oraz Indii - 151. Wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyło 125 małoletnich bez opieki.

W roku 2004 Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wydał decyzje w sprawach 5898 osób (wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy w 2004 r. i wcześniej). Status uchodźcy nadany został 305 osobom, w tym 265 obywatelom Federacji Rosyjskiej, 135 obywatelom Białorusi oraz 8 osobom z Somalii. Najczęstszą podstawą do nadania statusu uchodźcy była uzasadniona obawa przed prześladowaniem z powodu przekonań politycznych, przynależności do określonej grupy społecznej lub narodowości.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w 2004 r. odmówił nadania statusu uchodźcy i udzielił zgody na pobyt tolerowany 832 osobom, w tym 733 obywatelom Federacji Rosyjskiej. Wszczęto postępowanie o cofnięcie statusu uchodźcy 12 osobom. Statusu uchodźcy pozbawiona została jedna osoba.

Wraz z przystąpieniem do UE, Polskę zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (Dz.Urz. WE, Nr L 50, z dnia 25 lutego 2003 r.). Rozporządzenie zakłada odpowiedzialność tylko jednego państwa członkowskiego za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy, w związku z czym cudzoziemiec, który złoży kolejny wniosek w innym państwie UE zostaje

¹ Opracowano na podstawie dokumentu Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców: „Informacja o stosowaniu w 2004 r. ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego” (www.uric.gov.pl) oraz zestawienia UNHCR „Wnioski o status uchodźcy oraz wydane decyzje 2005” (www.unhcr.pl). Uzupełnił: Ł. Łotocki

przekazany do państwa, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku, (wg określonych kryteriów). Od 1 maja do 31 grudnia 2004 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców przejął odpowiedzialność za 1190 cudzoziemców, przy czym największa liczba wniosków pochodziła z Niemiec – 432, Austrii – 320 i Belgii – 180. Liczba cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, a w stosunku do których odpowiedzialność przejęły inne państwa wynosiła w 2004 r. 22 osoby.

Według danych z 26 maja 2005, w okresie od 1 stycznia do 26 maja 2005 r., złożono 2285 wnioski o status uchodźcy, wydano 76 decyzji o przyznaniu statusu, 519 zgód na pobyt tolerowany. 1323 osobom odmówiono ochrony w Polsce. Główną grupę narodowościową wśród cudzoziemców poszukujących ochrony stanowili Czeczeni; w dalszej kolejności: Ukraińcy i Białorusini.

Rozdział 2
Ochrona praw uchodźców
w świetle norm prawa międzynarodowego i ustawodawstwa polskiego

2.1.

Piotr W. Zawadzki

Przegląd aktów prawa międzynarodowego dotyczącego uchodźstwa
ze szczególnym uwzględnieniem kontynentu europejskiego

Problem uchodźstwa rozumianego we współczesnym znaczeniu pojawił się wraz z ukonstytuowaniem się nowoczesnych form państwowości oraz związanego z nim prawnego usankcjonowania pojęcia obywatelstwa. Wobec wybuchu na niespotykaną dotąd skalę kolejnych konfliktów zbrojnych kwestia ochrony uchodźców w Europie stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania poszczególnych państw i organizacji międzynarodowych niemal od początku XX wieku. Wzór dla działań ponadnarodowych w tym przedmiocie ustaliła Liga Narodów po pierwszej wojnie światowej, podczas której kwestia uchodźstwa przybrała szeroki wymiar. Przyjęto wówczas liczne porozumienia i konwencje¹, które – jak pokazała historia – były jednak niewystarczające dla zapewnienia odpowiedniej ochrony tej grupie osób podczas drugiej wojny światowej. W niewystarczającym dla zmieniających się realiów współczesnego świata systemie Ligi Narodów upatrujemy również powstanie Organizacji Narodów Zjednoczonych, która ustanowiła obowiązujące obecnie kanony praw człowieka, w tym także podstawowe zasady dotyczące uchodźców.

Funkcjonujący w tej chwili system Narodów Zjednoczonych – w szerokim stopniu dotyczący interesującej nas kwestii uchodźstwa – stał się podstawą nie tylko rozwiązań ogólnoświatowych, ale również regionalnych, w tym europejskich. Na jego kanwie powstały liczne, nawiązujące doń w treści i w swojej istocie, dokumenty (porozumienia, konwencje, umowy etc.) dotyczące uchodźców. W niniejszym opracowaniu, poczynając od dokumentów ONZ, przejdę do tych z nich, które odnoszą się do kontynentu europejskiego.

¹Są one wymienione m.in. w art. 1, lit. A, ust. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 28.07.1951 r.

Uchodźstwo w dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych

Niewątpliwie najbardziej doniosłym, a zarazem stanowiącym punkt wyjścia dla naszej analizy dokumentem międzynarodowym jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10.12.1948 r. Pośród fundamentalnych, wychodzących od pojęcia godności, praw człowieka istotne znaczenie ma dla nas prawo do azylu wyrażone w art. 14 Deklaracji. Przepis tego artykułu mówi o tym, że: „*Każdy człowiek ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innym kraju w razie prześladowania*”. Wyłączając spod tak pojętej ochrony osoby łamiące prawo (popołniające przestępstwa pospolite bądź dokonujące „*czynów sprzecznych z celami i zasadami ONZ*”), system ONZowski zapewnił zatem **każdej** osobie prześladowanej możliwość ubiegania się o azyl w innych państwach. Mamy tu więc do czynienia z klauzulą bardzo ogólną, ograniczającą się jedynie do negatywnej enumeracji oczywistych przypadków w których azyl w obcym państwie nie powinien przysługiwać. Stwierdzenie takie okazało się wystarczające dla rozpoczęcia procesu kształtowania w prawie międzynarodowym jednolitych zasad postępowania z uchodźcami i ich ochrony.

Z tej perspektywy możemy postrzegać uzupełniające Deklarację z 1948 r. Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka z 1966 r.¹ Art. 2 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych zobowiązuje jego państwa – sygnatariuszy do przestrzegania i zapewnienia zawartych w nim praw **wszystkim** osobom „*bez względu na jakiegokolwiek różnice*” (klauzula antydyskryminacyjna) znajdującym się na ich terytorium. Analogiczny zapis istnieje również w art. 2 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Nie ma wprawdzie w obu dokumentach wyraźnego, konkretnego stwierdzenia o odpowiednim traktowaniu samych uchodźców (azylantów), jednak właśnie dzięki tak szerokiemu ujęciu tej kwestii, samo przez się rozumie się, że wszelkie prawa człowieka wynikające z systemu ONZowskiego dotyczą tej jak i innych grup. Natomiast takiemu uszczegółowieniu podlegają prawa dzieci uchodźców, które zostały określone przez ONZ w Konwencji o prawach dziecka z 1989 r.²; rozciąga ona w art. 22 ochronę międzynarodową na dzieci mogące się ubiegać o status uchodźcy albo już będącymi azylantami. Choć należy ją postrzegać głównie w perspektywie pojawiającego się podczas przemian politycznych w pierwszej połowie XX w. problemu bezpieczeństwa, ochrona dzieci była

¹ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Nowy Jork, 16.12.1966 r. (Dz. U. 1977 Nr 38, poz. 167). Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Nowy Jork, 19.12.1966 r. (Dz. U. 1977 Nr 38 poz. 169).

² Konwencja o prawach dziecka, Nowy Jork, 20.11.1989 r. (Dz. U. 1991 Nr 120 poz. 526).

również celem Konwencji nowojorskiej z 1961 r. w sprawie zredukowania bezpaństwowości¹. Zgodnie z nią dziecko urodzone na terenie danego państwa a nieposiadające obywatelstwa, powinno nabywać obywatelstwo państwa urodzenia. Podobne zasady, które znalazły swoje odzwierciedlenie w dokumentach innych organizacji międzynarodowych dotyczących uchodźstwa, zawarte są również w Konwencji berneńskiej z 1973 r. dotyczącej redukcji liczby przypadków bezpaństwowości² (przy czym dla porządku należy przypomnieć, że nie każdy uchodźca jest bezpaństwowcem, jak też nie każdy bezpaństwowiec – uchodźcą).

Najważniejszym jednak aktem prawnym ONZ regulującym kwestie uchodźstwa jest podpisana w Genewie Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.³ uzupełniona przez Protokół z 1967 r.⁴ Zgodnie z zapisem art. 37 Konwencja zastąpiła wcześniejsze (także przyjęte przez Ligę Narodów) porozumienia związane z uchodźstwem (nie naruszając jednak postanowień w sprawach takich jak wydane na ich podstawie dokumenty⁵).

Konwencja z 1951 r. i Protokół z 1967 r. zawierają podstawowe dla naszych rozważań kwestie: podstawową definicję uchodźcy, jego sytuację prawną oraz prawa i obowiązki w kraju udzielającym schronienia. Ponadto Konwencja wraz z Protokołem zawierają postanowienia związane z wdrażaniem tych aktów prawnych przez państwa ratyfikujące oraz silnie podkreślają obowiązek podjęcia przez państwa będące ich stronami współpracy z Biurem Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców przy wykonywaniu jego zadań (art. 35 Konwencji oraz art. II Protokołu).

Funkcjonująca od 1.01.1951 r.⁶ instytucja **Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR)** jest dla nas istotna o tyle, że w treści jej statutu odnajdujemy szeroką definicję osób, które są objęte jego pomocą. Jest ona zbliżona do definicji zawartej w Konwencji z 1951 r., ale nie jest z nią identyczna. Na podstawie definicji statutowej Wysoki Komisarz obejmuje ochroną w szczególności osoby, które:

„...w związku z uzasadnioną obawą przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości lub poglądów politycznych, znajdują się poza terytorium kraju, którego

¹ *Convention on the reduction of statelessness*, Nowy Jork, 30.09.1961 r.

² *Convention aiming at the reduction of the number of cases of statelessness*, Berno, 13.09.1973 r.

³ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Genewa, 28.07.1951 r. (Dz. U. 1991 Nr 119, poz. 515 i 517). Konwencja weszła w życie 21.04.1954 r.

⁴ Protokół do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Nowy Jork, 31.01.1967 r. (Dz. U. 1991 Nr 119, poz. 517). Protokół wszedł w życie 4.10.1967 r.

⁵ Chodzi o np. tzw. „Paszportów Nansenowskich”.

⁶ UNHCR został powołany Rezolucją nr 319 (IV) z 3.12.1949 r. Zgromadzenia Ogólnego NZ

obywatelstwo posiadają i nie są w stanie lub, z uwagi na taką obawę lub z przyczyn innych niż osobista wygoda, nie chcą skorzystać z ochrony tego kraju; albo, które nie posiadając żadnego obywatelstwa i znajdując się poza terytorium kraju, w którym poprzednio zamieszkiwały, nie są w stanie lub, z uwagi na taką obawę lub z przyczyn innych niż osobista wygoda, nie chcą do tego kraju powrócić.”

Ważną kwestią jest, iż osoba która spełnia kryteria zawarte w Statucie UNHCR podlega ochronie Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców bez względu na to, czy kraj, w którym się znajduje, jest stroną Konwencji z 1951 r. albo Protokołu z 1967 r. lub czy została ona uznana przez kraj przyjmujący za uchodźcę w rozumieniu jednego z tych dokumentów. Takie osoby (objęte mandatem UNHCR) nazywane są „uchodźcami mandatowymi”.

Uchodźca mandatowy może być równocześnie „uchodźcą konwencyjnym” – rozumianym zgodnie z definicją Konwencji z 1951 r. lub Protokołu z 1967 r. Zgodnie z Konwencją z 1951 r. termin "uchodźca" stosuje się do osoby, która (art. 1):

„...A. 1) była uważana za uchodźcę stosownie do Porozumień z dnia 12 maja 1926 r. i dnia 30 czerwca 1928 r. lub stosownie do Konwencji z dnia 28 października 1933 r. i dnia 10 lutego 1938 r., Protokołu z dnia 14 września 1939 r. lub też Konstytucji Międzynarodowej Organizacji do spraw Uchodźców.(...)

3) w rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r., oraz 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 skorzystać 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 [wytł. PWZ]”. (...)

B. 1) W rozumieniu niniejszej Konwencji wyrazy: "wydarzenia, które miały miejsce przed dniem 1 stycznia 1951 r.", znajdujące się w artykule 1 ustęp A oznaczają:

"wydarzenia, które nastąpiły w Europie [wytł. PWZ] przed dniem 1 stycznia 1951r..."

Jak widzimy, pierwotna definicja „uchodźcy konwencyjnego” była ograniczona ze względu na kryteria geograficzne (do terenu Europy) i historyczne (do wydarzeń sprzed

1.01.1951 r., czyli *de facto* związanych z drugą wojną światową). Zawarta w Konwencji granica 1951 r. wynikała zapewne z ostrożności rządów przejawiającej się w chęci, aby ograniczyć swoje zobowiązania do kryzysów uchodźczych znanych w czasie przyjmowania Konwencji lub tych, które mogły nastąpić w rezultacie już zaistniałych konfliktów. Tym sposobem uchodźcy spoza Europy mogli ewentualnie otrzymać schronienie niekoniecznie związane ze statusem uchodźcy zawartym w Konwencji z 1951 r. Jak się jednak okazało, wobec występowania kolejnych kryzysów uchodźczych konieczne stało się dostosowanie prawa do aktualnych wydarzeń politycznych. Uczynił to Protokół dodatkowy dotyczący statusu uchodźcy z 1967 r. Zgodnie z nim (art. II) termin „uchodźca” został potraktowany szerzej, bez ograniczenia do daty 1.01.1951 r., tym niemniej formalnie nie znosząc wspomnianej bariery geograficznej.

Samo ustalenie statusu uchodźcy (stwierdzenie czy ktoś jest uchodźcą) należy do kompetencji państwa ratyfikującego Konwencję, na którego terytorium poszukująca ochrony osoba ubiega się o przyznanie tego statusu. Konwencja z 1951 r. nie określa trybu postępowania koniecznego dla ustalenia statusu uchodźcy, w związku z czym praktyka postępowania w takich przypadkach może być różna w różnych państwach. W niektórych państwach status uchodźcy był ustalany na podstawie formalnej procedury specjalnie utworzonej w tym celu; w innych państwach procedura związana z uchodźstwem przebiegała zgodnie z ogólnymi wytycznymi dotyczącymi przyjmowania cudzoziemców; czasami status uchodźcy uznawany bywał nieformalnie lub *ad hoc* w zależności od poszczególnych przypadków, na przykład kiedy zachodziła konieczność wydania odpowiednich dokumentów. W związku z tą różnorodnością Komitet Wykonawczy UNHCR na swojej 28. Sesji w październiku 1977 r. zalecił, by postępowanie o nadanie statusu uchodźcy spełniało ujednoczone przynajmniej w podstawowym zakresie wymogi.¹ Należą do nich przede wszystkim:

- wyznaczenie właściwego funkcjonariusza (np. oficer straży granicznej), do którego osoba ubiegająca się o status uchodźcy zwraca się na granicy lub na terytorium państwa-strony, który powinien dysponować jasnymi instrukcjami jak postępować w takich przypadkach;
- osoba wnioskująca o nadanie statusu uchodźcy powinna otrzymać wskazówki co do dalszego postępowania jak też wszelką niezbędną pomoc, włączając w to tłumacza i możliwości kontaktu z UNHCR;

¹ Sprawozdanie z 32. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Dodatek nr 12 (A/32/12/Add 1) pkt. 53, ust. 6, lit. e.

- powinien istnieć konkretny organ administracji publicznej, który ma za zadanie rozpatrywanie wniosków o status uchodźcy i podejmowanie decyzji w pierwszej instancji; postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy powinno być dwuinstancyjne (możliwość odwołania się od negatywnej decyzji);
- osoba uznana za uchodźcę powinna być o tym poinformowana i powinna otrzymać dokument potwierdzający swój status a do czasu zakończenia całej procedury powinna otrzymać pozwolenie na pozostanie w kraju.

Uznanie statusu uchodźcy odbywa się w dwóch etapach: najpierw następuje ustalenie faktów związanych z konkretną sytuacją tej osoby, a następnie sprawdza się czy owe fakty spełniają warunki definicji uchodźcy zawarte w Konwencji z 1951 r. lub (w zależności od ratyfikowania przez dane państwo) Protokole z 1967 r.

Nie wdając się w szczegóły zauważmy tylko, że postanowienia Konwencji z 1951 r. definiujące, kto jest uchodźcą, składają się z trzech części, które nazwano klauzulami „włączenia”, „ustania” i „wyłączenia”. Klauzule włączenia określają w sposób pozytywny kryteria, które dana osoba musi spełniać, by być uchodźcą (przytoczone wyżej zapisy art. 1 Konwencji). Kluczowym do uznania danej osoby za uchodźcę jest tu sformułowanie: *„uzasadniona obawa przed prześladowaniem”* ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych – każda osoba posiadająca taką *„uzasadnioną obawę”* może wystąpić o nadanie statusu uchodźcy i, po ustaleniu przez państwo schronienia odpowiednich okoliczności, uzyskać go.

Z kolei klauzule ustania i wyłączenia mają sens negatywny: klauzule ustania ustalają sytuacje, w których uchodźca przestaje być uchodźcą¹, a klauzule wyłączenia z kolei wymieniają okoliczności, w których Konwencja z 1951 r. nie dotyczy danej osoby, nawet jeśli spełnia ona wymogi podane w klauzulach włączenia². Na marginesie dodajmy, że w Zaleceniu Rec(2005)6 z 23.03.2005 r. Komitet Ministrów Rady Europy dokonuje

¹ Są to sytuacje w których osoba: **dobrowolnie** ponownie przyjmuje ochronę swojego kraju, dobrowolnie ponownie przyjmuje obywatelstwo, przyjmuje nowe obywatelstwo, **dobrowolnie** wraca do kraju, w którym obawiała się prześladowania albo też kiedy w kraju w którym istniała obawa przed prześladowaniem nastąpiły zmiany znoszące powody dla których osoba ubiegała się o status uchodźcy (art. 1, lit. C).

² Dotyczy to osoby, która: została już objęta ochroną lub pomocą ONZ inną niż UNHCR; nie potrzebuje ochrony międzynarodowej jako że posiada obywatelstwo kraju osiedlenia; *„dokonała zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych dla ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni”*; *„dokonała poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które ją przyjęło, przed uznaniem jej za uchodźcę”*; *„jest winną czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych”* (art. 1, lit. F).

szczegółowej interpretacji klauzul wyłączających (kwestią tą zajmuję się jednak w dalszej części opracowania).

Zgodnie z Konwencją z 1951 r. ze statusem uchodźcy związane są, oprócz korzystania z formalnej ochrony UNHCR, liczne prawa nieodmiennie związane z systemem praw człowieka istniejącym w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wśród nich należy wymienić następujące prawa i wolności:

- zakaz dyskryminacji (art. 3);
- wolność praktyk religijnych i wolności wychowania religijnego ich dzieci (art. 4);
- ochrona mienia (art. 13);
- ochrona praw intelektualnych (artystyczne i własność przemysłowa; art. 14);
- prawo do stowarzyszania się (art. 15);
- prawo do sądu (art. 16);
- prawo do pracy (art. 17), w tym samozatrudnienia (art. 18) i wykonywania wolnych zawodów (art. 19);
- prawo do mieszkania (art. 21) w sensie „...możliwie najbardziej korzystnego traktowania, traktowanie to nie może być mniej korzystne niż udzielane w tych samych okolicznościach cudzoziemcom”;
- prawo do edukacji (dostępu do nauczania podstawowego; art. 22);
- prawo do opieki i pomocy społecznej (art. 23);
- prawo do równego traktowania ze względu na prawo pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 24);
- prawo do pomocy administracyjnej (art. 25);
- wolność poruszania się (art. 26);
- prawo do naturalizacji i asymilacji (art. 34).

Jak widzimy, w Konwencji z 1951 r. występują prawa człowieka nie tylko pierwszej ale i drugiej oraz trzeciej generacji, w tym powszechnie spotykane i stosowane na naszym kontynencie prawa ekonomiczne i socjalne, wliczając w to prawa pracownicze. Ponadto, zgodnie z art. 32 i art. 33 Konwencji, ratyfikujące ją państwa zobowiązują się do przestrzegania zasady *non-refoulement*, czyli niewydalania ani niezawracania uchodźcy przebywającego na ich terenie „z innych powodów niż bezpieczeństwo państwowe lub porządek publiczny” jak też do granicy terytoriów „gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby

niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”.

Na szczególną uwagę zasługuje również fakt, iż osoby zmuszone do opuszczenia państwa pochodzenia w wyniku konfliktu zbrojnego zazwyczaj nie są uważane za uchodźców w rozumieniu Konwencji z 1951 r. lub Protokołu z 1967 r., aczkolwiek okupacja kraju przez obce wojska może (choć nie musi) spowodować przesłanki uznania za uchodźcę zgodnie z definicjami konwencyjnymi. Jeżeli natomiast nie zajdą takie okoliczności, to znaczy jeżeli dana osoba nie jest „uchodźcą konwencyjnym”, może uzyskać ochronę na podstawie innych aktów międzynarodowych, np. Konwencji genewskich z 1949 r. o ochronie ofiar wojny¹ i Protokołu dodatkowego do niej z 1977 r.² Zgodnie z zapisami art. 45 tejże Konwencji „osoby podlegające ochronie nie mogą być przekazane Mocarstwu, które nie jest stroną Konwencji” oraz „osoba podlegająca ochronie nie może być w żadnym razie przekazania do kraju, w którym może obawiać się prześladowań z powodu swych przekonań politycznych lub religijnych.”

Innym szczególnym przypadkiem stosowania prawa międzynarodowego dotyczącego uchodźców jest, powszechnie dziś stosowana na świecie, zasada jedności rodziny. W Akcie Końcowym Konferencji, która przyjęła Konwencję z 1951 r. zalecono rządów państw – sygnatariuszy podjęcie działań koniecznych dla zachowania jedności rodziny uchodźcy. Krótko rzecz ujmując, jeżeli głowa rodziny zostaje uznana za uchodźcę, osoby znajdujące się pod jej opieką również otrzymują status uchodźcy. Klauzula ta jest zazwyczaj stosowana wobec współmałżonka i dzieci uchodźcy, rzadziej – jego rodziców (chyba że wchodzi tu w grę kwestie humanitarne; takie przypadki rozpatrywane są indywidualnie). Zasada łączenia rodzin jest również bardzo mocno podkreślana w dokumentach Rady Europy oraz Unii Europejskiej, których system instytucjonalno – prawny jest, jak to już wcześniej podkreśliłem, silnie związany z ogólnie rozumianym systemem Organizacji Narodów Zjednoczonych.

¹ Konwencje o ochronie ofiar wojny, Genewa, 12.08.1949 r. (Dz. U. 1956 Nr 38 poz. 171).

² Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12.08.1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8.06.1977 r. (Dz. U. 1992 Nr 41, poz. 175).

Uchodźstwo w dokumentach Rady Europy

Podstawowym celem powołanej 5.05.1949 r. Rady Europy (RE) jest integracja europejska realizowana poprzez współpracę polityczną, ekonomiczną i kulturalną oraz ochrona praw człowieka i obywatela. Należy przy tym zauważyć, że jakkolwiek konwencje i umowy po ratyfikacji przez państwa członkowskie RE mają w nich bezpośrednią moc obowiązującą, o tyle za nieprzestrzeganie wszelkich aktów RE w praktyce nie grożą sankcje (poza ekstremalnymi sytuacjami, kiedy członkostwo danego państwa może być zawieszane albo zakończone).

Fundamentalnym dokumentem tej regionalnej organizacji międzynarodowej jest Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹ (KoOPCiPW) z 1950 r. Dotyczy on praw człowieka w ogóle, nie tylko kwestii uchodźstwa, nie jest zatem naszym zadaniem analiza całej treści tego dokumentu; dlatego podkreślimy jedynie, że w Konwencji tej istnieją wyraźne, bezpośrednie odwołania jak i silne analogie do zawartości wspomnianej w poprzedniej części Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Zgodność tę widać już w szerokim zakresie obowiązywania Konwencji – zgodnie z jej art. 1 prawa w niej zawarte przysługują „każdemu człowiekowi” znajdującemu się pod jurysdykcją sygnatariuszy Konwencji. Zawarty w niej obszerny katalog praw i wolności był z czasem pogłębiany i poszerzany o kolejne zapisy za pomocą kolejnych protokołów, spośród których bodaj najbardziej znanym jest Protokół nr 6 znoszący karę śmierci². Dla interesującego nas tematu bardziej istotnymi są jednak Protokoły nr 4 z 1963 r.³ i 7 z 1984 r.⁴ do KoOPCiPW. Protokół nr 4 gwarantuje prawo do swobodnego poruszania się „Každemu, kto przebywa legalnie na terytorium Państwa [sygnatariusza – przyp. PWZ]” (art. 1) oraz zabrania zbiorowego wydalania cudzoziemców (art. 4). Z kolei Protokół nr 7 ustala gwarancje proceduralne dotyczące wydalania cudzoziemców (art. 1). Jak zatem widzimy, w KoPCiPW ani w protokołach do niej nie ma **bezpośredniego** odwołania do kwestii uchodźstwa i spraw dotyczących uchodźców; pośrednio możemy potraktować przepisy Konwencji w stosunku do uchodźców o tyle tylko o ile traktowani są oni jako „cudzoziemcy”.

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4.11.1950 r. (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284, Dz. U. 1995 Nr 36, poz. 175, 176, 177, Dz. U. 1998 Nr 147, poz. 962, Dz. U. 2003 Nr 42, poz. 364).

² Protokół Nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci, Strasburg, 28.04.1983 r. (Dz. U. 2001 Nr 23 poz. 266).

³ Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Strasburg, 16.09.1963 r. (Dz. U. 1995 Nr 36, poz. 175).

⁴ Protokół Nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Strasburg, 22.11.1984 r. (Dz. U. 2003 Nr 42, poz. 364).

Wymiar bardziej praktyczny przyjmują za to kolejne dokumenty Rady Europy. Zgodnie z art. 1. Europejskiego porozumienia w sprawie zniesienia wiz dla uchodźców z 1959 r.¹ uchodźcy przebywający legalnie na terytorium państwa – sygnatariusza zwolnieni są z obowiązku uzyskiwania wiz w celu wjazdu lub wyjazdu na terytorium innego państwa – sygnatariusza. Podobne znaczenie ma również Europejskie porozumienie o przekazywaniu odpowiedzialności za uchodźców z 1980 r.² Odwołując się do definicji zawartych w Konwencji genewskiej z 1951 r. reguluje ono kwestie związane z transferem odpowiedzialności (prawnej) za uchodźcę wobec faktu zamieszkania uchodźcy na terenie innego państwa – sygnatariusza³. Postępowanie w takich przypadkach reguluje również Europejska konwencja o funkcjach konsularnych z 1967 r.⁴, a dokładniej - Protokół do niej dotyczący ochrony uchodźców⁵, który zobowiązuje (art. 2) urzędników konsularnych państwa udzielającego uchodźcy schronienia do ochrony jego praw oraz współpracy z UNHCR.

W celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających z podpisania KoOPCiPW został powołany Europejski Trybunał Praw Człowieka. Ponadto, w strukturach Rady Europy funkcjonuje Europejski Komitet ds. Migracji (CDMG), który zajmuje się m.in. kwestiami uchodźczymi, jak też – działający od ponad trzydziestu lat – Komitet *ad hoc* ekspertów do spraw prawnych aspektów azylu terytorialnego, uchodźców i bezpaństwowców (CAHAR) powołany przy Komitecie Ministrów (KM) RE. Działalność CAHAR zaowocowała licznymi dokumentami przyjętymi przez Zgromadzenie Parlamentarne (ZP) RE, a w efekcie tego często także przez Komitet Ministrów. Najważniejszymi z nich są następujące zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego RE:

- Zalecenie 293 z 1961 r. w sprawie prawa do azylu⁶ oraz Zalecenie 434 z 1965 r. w sprawie przyznawania prawa do azylu uchodźcom europejskim⁷ (które przyznają

¹ *European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees*, Strasburg, 20.04.1959 r. zostało ratyfikowane przez Polskę (Dz. U. 2004 Nr 273, poz.2968) i weszło w życie 21.05.2005 r. Oprócz Polski Porozumienie ratyfikowały następujące państwa: Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Irlandia, Islandia, Liechtenstein, Luksemburg, Malta, Holandia, RFN, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy (W. Brytania i Francja zawiesiły bezterminowo wykonywanie Porozumienia), a podpisały również: Armenia i Cypr.

² *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees*, Strasburg, 16.10.1980 r., zostało ratyfikowane przez Polskę (Dz.U. 2004 Nr 258, poz. 2580) i wchodzi w życie 1.06.2005 r. Oprócz Polski Porozumienie ratyfikowały następujące państwa: Dania, Finlandia, Hiszpania, Holandia, RFN, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy, a dodatkowo podpisały: Belgia, Czechy, Grecja, Luksemburg.

³ Ogólnie rzecz biorąc transfer odpowiedzialności następuje po dwóch latach nieprzerwanego zamieszkiwania uchodźcy na terenie drugiego państwa (art. 2 Porozumienia).

⁴ *European Convention on Consular Functions*, Paryż, 11.12.1967 r.

⁵ *Protocol to the European Convention on Consular Functions concerning the Protection of Refugees*.

⁶ *Recommendation 293 (1961) on the right of asylum*, 26.09.1961 r.

⁷ *RECOMMENDATION 434 (1965) on the granting of the right of asylum to European refugees*, 1.10.1965 r.

prawo do poszukiwania azylu na terytorium państw-sygnatariuszy oraz zapewniają przy tym stosowanie zasady *non-refoulement*);

- Zalecenie 564 z 1969 r. w sprawie nabywania przez uchodźców obywatelstwa państwa zamieszkania¹ (zalecające liberalizację prawa oraz liberalną interpretację już przepisów już istniejących i związanych z uchodźcami w celu łatwiejszej ich naturalizacji, a także w celu zapobiegania zjawisku bezpaństwowości);
- Zalecenie 773 z 1976 r. w sprawie uchodźców *de facto*² (zalecające m.in. liberalne definiowanie pojęcia „uchodźców” zgodnie z Konwencją z 1951 r. oraz za uznawanie za nich osób które *de facto* nimi są);
- Zalecenie 1088 z 1988 r.³ oraz Zalecenie 1236 z 1994 r.⁴ w sprawie prawa do azylu terytorialnego (zalecające ustalenie jednolitej polityki azylowej i związanych z nią procedur, jak też współpracy państw – sygnatariuszy na polu dalszej jej harmonizacji, także poprzez implementację przepisów europejskich do prawa krajowego);
- Zalecenie 1163 z 1991 r. w sprawie przybywania osób poszukujących azylu na europejskie lotniska⁵ (będące reakcją na coraz częstsze przybywanie uchodźców na lotniska europejskie, co zrodziło konieczność stworzenia jednolitych zasad i minimalnych standardów postępowania z takimi osobami);
- Zalecenie 1348 z 1997 r. w sprawie tymczasowej ochrony osób zmuszonych do opuszczenia swojego państwa⁶ (zalecające, także w ramach UE, ustalenie minimalnych standardów oraz podjęcie współpracy w sprawie osób mających w stosunkowo krótkiej perspektywie możliwość powrotu do ojczyzny, ale które do tego czasu wymagają (tymczasowej) ochrony międzynarodowej).

Wyżej wymienione Zalecenia były podstawą do przyjęcia odpowiednich dokumentów (czyli *de facto* do wprowadzenia ich w życie, jako że Zgromadzenie Parlamentarne jest tylko organem doradczym RE) przez Komitet Ministrów RE. Za najważniejsze z nich należy uznać następujące zalecenia oraz deklaracje i rezolucje:

¹ *Recommendation 564 (1969) on the Acquisition by Refugees of the Nationality of their Country of Residence*, 30.09.1969 r.

² *Recommendation 773 (1976) on De Facto Refugees*, 26.01.1976 r.

³ *Recommendation 1088 (1988) on the Right to Territorial Asylum*, 7.10.1988 r.

⁴ *Recommendation 1236 (1994) on the Right of Territorial Asylum*, 12.04.1994 r.

⁵ *Recommendation 1163 (1991) on the Arrival of Asylum-seekers at European Airports*, 23.09.1991 r.

⁶ *recommendation 1348 (1997) on the temporary protection of persons forced to flee their country*, 7.11.1997 r.

- Rezolucja 14 z 1967 r. w sprawie azylu dla osób zagrożonych prześladowaniem¹ (mówiąca o konieczności istnienia „humanitarnego ducha” w relacjach państw z uchodźcami oraz zgodnie z zasadą *non-refoulement*);
- Zalecenie 70 z 1970 r. w sprawie nabywania przez uchodźców obywatelstwa państwa zamieszkania² (wprowadzające w życie Zalecenie 564 ZP z 1969 r.) oraz Zalecenie R 21 z 1984 r. w sprawie nabywania przez uchodźców obywatelstwa kraju udzielającego schronienia³ (dotyczące przyjmowania obywatelstwa państwa przyjmującego przez dzieci uchodźców, które się w nim urodziły, a to w celu zapobiegania zjawisku bezpaństwowości, zgodnie z Konwencją nowojorską ONZ z 1961 r.);
- Deklaracja w sprawie azylu terytorialnego z 1977 r.⁴ (która potwierdza prawo każdej osoby do azylu zgodnie z zapisami Konwencji genewskiej z 1951 r.);
- Zalecenie 16 z 1981 r. w sprawie harmonizacji procedur narodowych związanych z azylem⁵;
- Zalecenie 1 z 1984 r. w sprawie ochrony osób spełniających kryteria Konwencji genewskiej które formalnie nie są uznane za uchodźców⁶ (odwołujące się do Zalecenia 773 z 1976 r. ZP);
- Zalecenie 22 z 1997 r. zawierające wytyczne w sprawie zastosowania zasady państwa trzeciego bezpiecznego⁷ (szczegółowo opisujące kryteria wedle których uznaje się czy państwo trzecie jest czy nie jest państwem „bezpiecznym” w celu realizacji zasady *non-refoulement*);
- Zalecenie 13 z 1998 r. w sprawie prawa odrzuconych azylantów do skutecznego środka odwoławczego od decyzji o wydaleniu w kontekście art. 13 KoOPCiPW⁸ (mówiące o tym, że instancja odwoławcza dla azylantów odrzuconych powinna być

¹ *Resolution (1967) 14 on Asylum to Persons in Danger of Persecution*, 29.06.1967 r.

² *Recommendation (1970) 70 on the Acquisition by Refugees of the Nationality of their Country of Residence*, 26.01.1970 r.

³ *Recommendation R (84) 21 on the Acquisition by Refugees of the nationality of the Host Country'*, 14.11.1984 r.

⁴ *Declaration on Territorial Asylum*, 18.11.1977 r.

⁵ *Recommendation R (81) 16 on the Harmonisation of National Procedures Relating to Asylum'*, 5.11.1981 r.

⁶ *Recommendation R (84) 1 on the Protection of Persons Satisfying the Criteria in the Geneva Convention who are not Formally Recognised as Refugees*, 25.01.1984 r.

⁷ *Recommendation R (97) 22 Containing Guidelines on the Application of the Safe Third Country Concept*, 25.11.1997 r.

⁸ *Recommendation R (98) 13 on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective Remedy against Decisions on Expulsion in the context of Article 13 of the European Convention on Human Rights*, 18.09.1998 r.

sądowa albo, jeżeli jest quasi-sądowa lub administracyjna, jej członkowie powinni być niezależni);

- Zalecenie 23 z 1999 r. w sprawie łączenia rodzin uchodźców i innych osób znajdujących się pod ochroną międzynarodową¹;
- Zalecenie 9 z 2000 r. w sprawie ochrony czasowej² (odwołując się m.in. do Zalecenia 1348 z 1997 r. ZP ustanawia, że osoba szukająca azylu powinna być przyjęta w pierwszym państwie w którym ubiega się o pomoc przy minimalnych wymaganiach formalnych oraz z pełnym poszanowaniem dla jej praw i wolności);
- Zalecenie 18 z 2001 r. w sprawie ochrony o charakterze posiłkowym³ (ustanawiające minimalne standardy postępowania dla osób, które wymagają ochrony międzynarodowej np. z powodu zagrożenia torturami czy nieludzkim traktowaniem w państwie pochodzenia, ale nie spełniają wszystkich kryteriów Konwencji z 1951 r. wymaganych do przyznania statusu uchodźcy);
- Zalecenie 5 z 2003 r. w sprawie wskaźników zatrzymań osób poszukujących azylu⁴ (ustalające podstawowe zasady stosowane przy rejestracji zatrzymań azylantów dla celów niepenitencjarnych);
- Zalecenie 6 z 2005 r. w sprawie wyłączenia ze statusu uchodźcy w kontekście art. 1 F Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.⁵ (jest ono reakcją na nasilające się w ostatnich latach ataki terrorystyczne; niezwykle szczegółowo interpretuje ono zastosowanie wspomnianych już „klauzul wyłączających” w stosunku do definicji uchodźcy zawartej w Konwencji genewskiej z 1951 r.).

Na wstępie zauważyliśmy już, że w praktyce nie istnieją sankcje (inne niż np. naciski polityczne czy polityczny ostracyzm i publiczne naznaczenie takiego faktu) za naruszanie dokumentów Rady Europy. Co więcej, państwa członkowskie RE nie są zobligowane do przyjęcia wszystkich jej konwencji czy wdrażania do swojego systemu instytucjonalno-prawnego jej zaleceń; konwencje mogą zresztą być przyjmowane tylko w części. Stąd też poszczególne zapisy dokumentów Rady Europy są często traktowane bardziej jako „polityczne deklaracje woli” aniżeli konkretne zobowiązania prawne. Pomimo tego katalog

¹ *Recommendation R (99) 23 on Family Reunion for Refugees and other Persons in need of International Protection*, 15.12.1999 r.

² *Recommendation R (2000) 9 on Temporary Protection*, 3.05.2000 r.

³ *Recommendation R (2001) 18 to Member States on Subsidiary Protection*, 27.11.2001 r.

⁴ *Recommendation R (2003) 5 to Member States on Measures of Detention of Asylum Seekers*, 16.04.2003 r.

⁵ *Recommendation Rec(2005)6 on exclusion from refugee status in the context of Article 1 F of the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951*, 23.03.2005 r.

praw i norm zawartych w dokumentach Rady Europy, zwłaszcza w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (jak też Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r.) uzupełnionych o akty bardziej szczegółowe, jak te wymienione wyżej, stanowi nie tylko niedościgniony cel dla politycznych i społecznych aspiracji, ale także fundamenty europejskiego systemu ochrony praw człowieka i unikalnego, europejskiego modelu polityki społecznej. Należy bowiem pamiętać, że podstawowe zasady Rady Europy znajdują swoje odzwierciedlenie w konstytucjach i aktach prawnych niższego rzędu demokratycznych państw europejskich, w ich praktyce politycznej, ale także w innych traktatach i dokumentach międzynarodowych. Mam na myśli przede wszystkim traktaty Wspólnoty Europejskiej, Kartę Podstawowych Praw Unii Europejskiej i wreszcie – ewentualne zapisy przyszłego Traktatu o ustanowieniu Konstytucji dla Europy (czyli tzw. „Konstytucji UE”). Tematyka związana z Unią Europejską stanowi przedmiot zainteresowania kolejnej części opracowania.

Uchodźstwo w dokumentach Unii Europejskiej

Unia Europejska jest bardzo popularnym obszarem imigracyjnym, w tym dla osób poszukujących azylu. Problem ten został uznany za będący na tyle istotnym, że na podstawie Tytułu VI¹ Traktatu z Maastricht² stał się jednym ze składników polityki międzyrządowej prowadzonej w ramach tzw. III filara UE (Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne). Był to pierwszy krok do rozszerzenia zainteresowania kwestiami uchodźstwa przez Unię, co znalazło później wyraz zarówno we wspólnotowym prawie pierwotnym i wtórnym jak też licznych konwencjach, rezolucjach i innych dokumentach politycznych UE. Przy czym zaznaczyć trzeba, że zazwyczaj są w nich odwołania do istniejącego już w tym zakresie dorobku ONZ i Rady Europy, tym bardziej, że wszystkie państwa UE ratyfikowały Konwencję z 1951 r. jak też wszystkie należą do RE i w większości są sygnatariuszami najważniejszych jej regulacji prawnych.

Koordinacji polityki odnoszącej się do uchodźstwa miała służyć w omawianym okresie przede wszystkim Konwencja z Dubliną z 1990 r.³, weszła ona jednak w życie dopiero we wrześniu 1997 r., a stosunkowo niedawno – tj. w 2003 r. – została zastąpiona

¹ Postanowienia o współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, artykuły K.1-K.9.

² Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7.02.1992 r. (wszedł w życie 1.11.1993 r.).

³ Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, Dublin, 15.06.1990 r. (Dz. U. 2005 Nr 24, poz. 194).

przez (niezwykle podobne do niej co do ducha i treści) Rozporządzenie nr 343/2003 z 18.02.2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego UE właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich UE przez obywatela państwa trzeciego (dla zachowania chronologii zajmuję się tym rozporządzeniem nieco niżej).

Podobnym, „pozawspólnotowym” (nie mającym umocowania prawnego w *acquis communautaire*) mechanizmem polityki UE w sprawie uchodźców stały się tzw. „rezolucje londyńskie” z 1992 r.: Rezolucja dotycząca jednoznacznie bezpodstawnych wniosków azylowych (mogą one być rozpatrywane w przyspieszonej procedurze) oraz Rezolucja w sprawie jednolitego stosowania zasady państwa trzeciego bezpiecznego¹ zgodnie z którym wnioskujący o azyl może zostać zawrócony z granicy państwa członkowskiego, jeśli wcześniej przebywał on na obszarze trzeciego „państwa bezpiecznego” (właściwie: „gościnnego” (ang. „*host*”)), którego władze nie zamierzały odesłać go do państwa pochodzenia². Rezolucje te nie były wprawdzie prawnie wiążące, tym niemniej w praktyce stosowane, podobnie zresztą jak i wiele innych dokumentów przyjmowanych przez państwa albo instytucje WE, a które nie stanowią prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu. Należą do nich na przykład Rezolucja Rady UE w sprawie minimalnych gwarancji dotyczących procedury azylowej³, czy Wspólne stanowisko (Rady UE) z 1996 r. w sprawie definicji uchodźcy zgodnie z art. 1 Konwencji genewskiej⁴. Podobnie, nie posiadają mocy wiążącej prawnie zalecenia Rady UE z 1994 r. i 1995 r. dotyczące umów o readmisji⁵ (ustanawiają one „modelową” umowę z państwami trzecimi dotyczącą zwracania azylantów) czy zalecenie Rady z 1996 r. w sprawie lokalnej współpracy konsularnej w kwestiach wizowych⁶ (mówiące o wymianie informacji w sprawach wizowych pomiędzy urzędnikami konsularnymi poszczególnych państw członkowskich).

Nieco wcześniej, bo w 1985 r., podpisana została Konwencja (Układ) z Schengen o zniesieniu kontroli na granicach, jednolitej polityce wizowej i azylowej oraz ustanowieniu ścisłej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa (handel narkotykami, dochodzenia policyjne)

¹ *Resolution on manifestly unfounded applications for asylum; Resolution on harmonized approach to questions concerning host third countries*, 30.11.1992 r.; Council Press Release 10518/92,

² Por. Zalecenie (97) 22 Komitetu Ministrów RE.

³ *Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures*, 20.06.1995 r., OJ C274, 19.09.1996., s. 13-17.

⁴ *Common Position of the EU Council on the "Harmonised Application of the Definition of the Term 'Refugee' in Article 1 of the Geneva Convention"*, 4.03.1996 r., OJ L63/2, 13.03.1996., s. 2-7.

⁵ *Recommendation concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country*, 30.11.1994 r.; *Recommendation on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements*, 24.06.1995 r.; OJ C274, 19.09.1996., s. 20-33.

⁶ *Recommendation relating to local consular cooperation regarding visas*, 4.03.1996 r., OJ C80, 18.3.1996 r.

między państwami-sygnatariuszami. W ramach grupy Schengen zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych towarzyszyło uzgodnienie przez państwa-strony Układu wspólnej polityki wizowej i azylowej, jako że na obszarze Schengen obowiązuje zasada swobodnego przepływu osób niezależnie od narodowości, obejmując zatem także i osoby starające się o azyl. Z doświadczeń Schengen skorzystano podczas przyjmowania Traktatu o Unii Europejskiej, zwłaszcza przy konstruowaniu przepisów ujednociających politykę wizową wobec cudzoziemców (stworzona została lista państw trzecich, których obywatele muszą posiadać (ujednoliconą) wizę aby przekroczyć granicę UE).

Jak widzimy, konstruowanie i precyzowanie ważniejszych zapisów UE dotyczących kwestii uchodźczych, ale też i polityki wobec imigrantów w ogóle, następowało w drugiej połowie lat 90., co jest o tyle symptomatyczne, że zbiega się w czasie z podpisaniem w 1997 r. Traktatu z Amsterdamu (TA)¹. Traktat ten jest bodaj najważniejszym dla interesującej nas problematyki aktem prawnym WE. Przeniósł on bowiem politykę azylową z dotychczasowego III filara (międzyrządowego) do filara I (ponadrządowego) dodając (art. 2, ust. 15 TA) do treści Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) nowy Tytuł IIIa (obecnie jest to Tytuł IV: „*Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób*”). Zgodnie z tymi zapisami Rada UE jest upoważniona do podejmowania działań m.in. w zakresie spraw dotyczących azylu i wiz (art. 61 skonsolidowanego TWE (ex art. 73i)), a także zobowiązana (art. 62 skonsolidowanego TWE (ex art. 73j)) do ustanowienia środków dotyczących przekraczania granic zewnętrznych Unii, które określają m.in. (ust. 2):

„a) normy i procedury, których powinny przestrzegać Państwa Członkowskie przy wykonywaniu kontroli osób na tych granicach,

b) reguły dotyczące wiz na pobyt nie dłuższy niż 3 miesiące, włączając w to:

i) listę państw trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu w celu przekroczenia granic zewnętrznych oraz państw trzecich, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku,

ii) procedury i warunki wydawania wiz przez Państwa Członkowskie,

iii) jednolity wzorzec wizy,

iv) reguły dotyczące wizy jednolitej.”

¹ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, 2.10.1997 r. (wszedł w życie 1.05.1999 r.).

Dzięki zapisom TA do pewnego stopnia nastąpiło dalsze zbliżanie polityk azylowych państw członkowskich UE, jednak w dalszym ciągu w samych procedurach jak i technicznych rozwiązaniach dotyczących przyjmowania uchodźców występują różnice. Mają temu zapobiegać działania UE zgodne z wnioskami zawartymi w oświadczeniu końcowym szczytu UE w Tampere (15-16.10.1999 r.), które dotyczą ustanowienia Europejskiego Systemu Azylowego, czyli obszaru (UE) na którym procedura azylowa będzie jednolita jak też jednolity byłby status uchodźcy. W praktyce system ten ma zapobiegać sytuacjom w których wniosek o azyl odrzucony w jednym państwie członkowskim trafiałby do kolejnego itd. W tym celu, a także jako prawny i praktyczny wyraz stosowania konwencji dublińskiej z 1990 r. na podstawie Rozporządzenia nr 2725/2000 z 11.12.2000 r.¹ stworzono – finansowany z budżetu UE – EURODAC, czyli Europejski zautomatyzowany system identyfikacji odcisków palców². Jest to system informatyczny stosowany dla zbierania i porównywania odcisków palców osób ubiegających się o azyl. Zgodnie z tym rozporządzeniem każde państwo członkowskie ma pobierać odciski palców od każdego wnioskującego o azyl w wieku powyżej 14 lat (art. 4), które są następnie gromadzone wraz z danymi osobowymi w centralnej bazie danych („jednostce centralnej”). Przepisy te w pewnym sensie zaostrzają politykę azylową państw członkowskich UE, w praktyce zaś mają służyć odróżnieniu prawdziwych uchodźców, tj. osoby które faktycznie spełniają warunki pozwalające na uznanie ich specjalnego statusu, od osób starających się o status uchodźcy ze względów np. ekonomicznych, a na pewno nie związanych z rzeczywistymi obawami przed prześladowaniem itp. W takim sensie zaostrzenie polityki azylowej jako ściśle związanej z polityką imigracyjną (do Unii Europejskiej) jest kierunkiem wytyczonym przez kolejne szczyty Rady Europejskiej: w Sewilli (21-22.06.2002 r.), Salonikach (19-20.06.2003 r.) oraz w Brukseli (16-17.10.2003 r.). W dużym uproszczeniu: podczas swoich kolejnych spotkań ten najważniejszy organ polityczny UE zdecydował, że – jakkolwiek prawo do azylu jest jednym z ważniejszych praw, zawartych przecież w Karcie Podstawowych Praw UE – tym niemniej nie może ono być wykorzystywane jako narzędzie służące prostej imigracji, nie mówiąc już o imigracji nielegalnej, której fala w ostatnich latach staje się coraz szersza.

¹ *Regulation No 2725/2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention*, 11.12.2000 r., OJ L316, 15.12.2000 r. Rozporządzenie weszło w życie z dniem publikacji w OJ.

Rozporządzenie wykonawcze do niego: *Regulation No 407/2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 (...)*, 28.02.2002 r., OJ L62, 5.3.2002 r.

² EURODAC zaczął działać 15.02.2003 r.

Również w reakcji na bieżące wydarzenia społeczne i polityczne w końcu lat 90. (Kosowo) 20.07.2001 r. została przyjęta Dyrektywa 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.¹ Zgodny z tą dyrektywą system ochrony tymczasowej ma być uruchamiany w wyjątkowych przypadkach na podstawie decyzji Rady UE. Zgodnie z nią, nie wyłączając możliwości ubiegania się o status uchodźcy na podstawie Konwencji genewskiej z 1951 r., określona grupa „wysiedleńców” uzyskuje (udokumentowane) zezwolenie na pobyt na terenie państwa członkowskiego UE, jak też prawo do podejmowania w nim zatrudnienia, dostępu do kształcenia zawodowego (art. 12) i edukacji (w przypadku nieletnich – art. 14); jest też objęta pomocą przy zakwaterowaniu i zamieszkaniu oraz pomocą społeczną i medyczną (art. 13). Taka tymczasowa pomoc niesie za sobą koszty finansowe. Zgodnie z art. 25 Dyrektywy każde państwo członkowskie określa swoją zdolność w zakresie przyjmowania osób objętych ochroną, natomiast środki na przeznaczane na pomoc uchodźcom zapewnia Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców ustanowiony Decyzją 2000/596/WE z 28.09.2000 r.² Mogą z niego być finansowane takie działania jak (art. 6, ust. 2):

- „a) przyjęcie i zakwaterowanie,*
- b) zapewnienie środków utrzymania, w tym żywności i odzieży;*
- c) udzielanie pomocy medycznej, psychologicznej i innej;*
- d) poniesienie kosztów osobowych i administracyjnych, powstałych w wyniku przyjęcia osób i stosowania odpowiednich środków;*
- e) poniesienie kosztów logistyki i transportu.”*

Minimalne standardy stosowane przez UE w stosunku do uchodźców niepodlegających ochronie tymczasowej są zawarte z kolei w Dyrektywie 2003/9/WE z 27.01.2003 r. w sprawie minimalnych standardów dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl³. Zawiera ona podstawowe zasady postępowania z osobami ubiegającymi się o status uchodźcy i są związane ze sprawami takimi jak:

¹ OJ L212, 7.08.2001 r., s. 12-23.

² OJ L252, 06.10.2000 r., s. 12-18. ERF został ustanowiony na lata 2000-2004; trwają konsultacje w sprawie przedłużenia jego działalności na lata 2005-2010 – propozycja Decyzji Komisji Europejskiej w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców na lata 2005-2010 (COM/2004/0102 final, brak publikacji w OJ).

³ OJ L031, 06.02.2003 r., s. 18-25.

- prawo do informacji (w terminie nie przekraczającym 15 dni) o ich prawach i obowiązkach (art. 5);
- konieczność zapewnienia (w ciągu trzech dni) odpowiednich dokumentów stwierdzających obecny status tej osoby (art. 6);
- prawo do swobodnego przemieszczania się na terytorium danego państwa członkowskiego (art. 7);
- zasada łączenia rodzin (art. 8);
- dostęp do edukacji (art. 10);
- dostęp do zatrudnienia i kształcenia zawodowego (w terminach określonych przez państwo członkowskie i z możliwym faworyzowaniem obywateli UE) (art. 11, art. 12);
- dostęp do opieki zdrowotnej (art. 13 i art. 15);
- prawo do mieszkania (w sensie zapewnienia odpowiedniego schronienia) (art. 14).

Dalszemu ujednoczeniu polityki i przepisów azylowych w duchu szczytu z Tampere i w celu wykonania zobowiązań nałożonych na Radę UE przez Traktat z Amsterdamu służyło przyjęcie wspomnianego już Rozporządzenia nr 343/2003 z 18.02.2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego¹. Zobowiązuje ono państwa członkowskie UE do rozpatrzenia każdego wniosku o azyl, złożonego przez cudzoziemca w jakimkolwiek z nich na granicy lub na ich terytorium (art. 3). Poza tym rozporządzenie określa państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie takich wniosków zgodnie ze ściśle określonymi zasadami – hierarchią kryteriów (zawartymi w art. 5 - art. 14), natomiast jeżeli takiej odpowiedzialności nie można ustalić (co zdarza się bardzo często w przypadku uchodźców nielegalnie przekraczających granice) do rozpatrzenia wniosku o azyl jest zobowiązane pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek ten został złożony (art. 8). Krótko rzecz ujmując, wnioski o azyl mają być rozpatrywane przez jedno („odpowiedzialne”) państwo członkowskie, a decyzje przez nie podjęte powinny być respektowane na całym terytorium UE.

Ponadto Rozporządzenie 343/2003 zawiera w art. 15 „Klauzulę humanitarną” odnoszącą się do wspomnianej już zasady łączenia rodzin, która jest tu traktowana bardzo szeroko, zalecając aby: *„...połączyć członków rodziny, jak również innych krewnych*

¹ OJ L50, 25.02.2003 r., s. 1-10.

pozostających na utrzymaniu, z przyczyn humanitarnych¹ opartych w szczególności na względach rodzinnych lub kulturowych”, nawet kiedy nie występuje tu zasada odpowiedzialności państwa członkowskiego za te osoby.

Od 1.10.2004 r. obowiązuje również Dyrektywa 2004/83/WE z 29.04.2004 r. w sprawie minimalnych standardów kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zakresu przyznawanej ochrony². Jej postanowienia powinny być wdrożone do przepisów krajowych do 10.10.2006 r., ale już dzisiaj jest to akt prawny WE o niezwykle doniosłym znaczeniu, jako że określone w nim zostają kwestie związane z wprowadzeniem obowiązujących w całej UE (minimalnych) standardów ochrony osób prześladowanych w państwach trzecich. Tym sposobem utworzony ogólnoeuropejski system ochrony uchodźców z jednej strony opiera się na przyznawaniu statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją genewską z 1951 r., z drugiej – na przyznawaniu „ochrony o charakterze posiłkowym” (*subsidiary protection*) jako komplementarnej wobec pomocy „konwencyjnej”, a wreszcie – na pomocy uchodźcom ze względów humanitarnych (skierowanej głównie do rodzin osób uznanych za uchodźców). W szczególności Dyrektywa 2004/83 ustala następujące kwestie:

- definicja podstawowych dla przedmiotu pojęć, w tym szczególnie „uchodźcy” oznaczającego „osobę narodowości państwa trzeciego [spoza UE – przyp. PWZ], która posiadając uzasadnioną obawę przed prześladowaniem ze względu na rasę, religię, narodowość, poglądy polityczne lub przynależność do określonej grupy społecznej znajduje się poza państwem pochodzenia i nie może lub, ze względu na taką obawę, nie wyraża woli aby korzystać z ochrony tego państwa, lub osoba bezpaństwowa, która będąc poza państwem zwykłego zamieszkania z tych samych powodów które zostały wymienione powyżej, nie może lub, posiadając taką obawę, nie wyraża woli aby doń powrócić” (art. 2, lit. C);
- przesłanki oceniania okoliczności (faktów) koniecznych dla postępowania z osobą ubiegającą się o status uchodźcy (Rozdział II), w tym szczegółowe określenie warunków i okoliczności które mogą powodować „obawę przed prześladowaniem” (art. 5), podmioty (także pozapaństwowe!) stwarzające sytuację

¹ Do „przyczyn humanitarnych” mogą należeć np. uzależnienie od pomocy innej osoby, ciąża lub opieki nad niemowlęciem, poważna choroba, poważne upośledzenie, podeszły wiek (art. 15, ust. 2 Rozporządzenia 343).

² *Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, 29.04.2004 r., OJ L304, 30.09.2004 r., s. 12-23.

zagrożenia (art. 6) oraz podmioty zobowiązane do udzielenia ochrony (art. 7), czyli państwo, jak również partie polityczne oraz szeroko rozumiane NGOsy;

- klauzule „włączenia”, „wyłączenia” i „ustania” statusu uchodźcy zdefiniowane analogicznie do klauzul konwencji genewskiej z 1951 r. (Rozdział III), w tym działania (art. 9) i powody (art. 10) mogące zostać uznane za powodujące prześladowanie;
- status uchodźcy (Rozdział IV);
- warunki zakwalifikowania do ochrony o charakterze posiłkowej (Rozdział V), do których zalicza się przede wszystkim zagrożenia: karą śmierci lub egzekucją, torturami lub nieludzkim albo poniżającym traktowaniem lub karaniem w kraju pochodzenia, poważne i jednostkowe zagrożenie życia cywila w sytuacjach międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego, z wyłączeniem określonych przypadków objętych klauzulą „wyłączającą” (art. 17);
- status osoby objętej ochroną o charakterze posiłkowym (Rozdział VI);
- określenie standardów postępowania z uchodźcami, takich jak przestrzeganie zasady *non-refoulement*, prawo do informacji, łączenie rodzin, prawo do zamieszkania (w razie uzyskania statusu uchodźcy), wolność przemieszczania się, dostęp do zatrudnienia, edukacji i opieki zdrowotnej, a także do programów integrujących uchodźców ze społeczeństwem (Rozdział VII).

Możemy zatem wnioskować już na podstawie tego dosyć pobieżnego przeglądu najważniejszych aktów prawnych WE, że oto mamy na obszarze UE do czynienia z jeszcze młodym i surowym, ale już teraz dosyć spójnym i pełnym, bo mocno opartym o dokumenty ONZ i Rady Europy, systemem ochrony uchodźców. Przypuszczać można również, że dotychczas prowadzona jednolita polityka imigracyjna polegająca na współpracy przy podejmowaniu decyzji o zezwoleniu na wjazd obywateli państw trzecich z czasem zostanie rozszerzona o zniesienie kontroli administracyjnej podczas przemieszczania się pomiędzy państwami członkowskimi UE, a to przede wszystkim w oparciu o zapisy wspomnianego już Układu z Schengen. W tym kierunku dążą dotychczasowa polityka oraz zapisy Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TuKdE)¹. Przypomnijmy, że przepis art. II-78 (czyli fragment Karty Podstawowych Praw UE, która została w całości włączona do unijnej „konstytucji”), odwołując się do Konwencji genewskiej z 1951 r. i protokołu do niej,

¹ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, OJ C310, 16.12.2004 r.

zapewnia prawo do azylu. Z kolei Rozdział IV („Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”) Części III TuKdE daje UE kompetencje dla stopniowego rozwijania wspólnej polityki „...w dziedzinie azylu, dodatkowej ochrony i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*”. W tym celu mają w przyszłości zostać przyjęte odpowiednie przepisy ustalające jednolity system azylowy, który obejmowałby (art. III-266):

- „a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii*
- b) jednolity status dodatkowej ochrony dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony,*
- c) wspólny system tymczasowej ochrony dla wysiedleńców, na wypadek masowego napływu,*
- d) wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony dodatkowej,*
- e) kryteria i mechanizmy ustalania Państwa Członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub dodatkowej ochrony,*
- f) normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę dodatkową,*
- g) partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania napływem osób ubiegających się o azyl lub o ochronę dodatkową lub tymczasową.”*

Przy czym można z dużą dozą prawdopodobieństwa domniemywać, że przytoczone powyżej przepisy nie ulegną zmianie i znajdą swój wyraz w ewentualnej przyszłej „Konstytucji UE” albo co najmniej w polityce UE i to nawet pomimo odrzucenia obecnego projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przez Francuzów w referendum 29.05.2005 r. oraz Holendrów w trzy dni później. Jak bowiem zauważyliśmy, podstawowe elementy jednolitego systemu ochrony uchodźców w Unii i na kontynencie europejskim już istnieją. Mają one odniesienie, rzecz jasna, do obywateli państw trzecich (spoza UE), którzy staraliby się o uzyskanie statusu uchodźcy na terytorium UE¹; wyraźne są w nich również odwołania do istniejących dokumentów, w tym przede wszystkim omawianej Konwencji genewskiej z 1951 r. oraz innych aktów RE. Co ważniejsze, silne tendencje idące w tym

¹ *Protokół w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy uznaje wszystkie państwa członkowskie UE za „bezpieczne państwa pochodzenia w ich wzajemnych stosunkach we wszystkich aspektach prawnych i praktycznych związanych z kwestiami azylu”.*

kierunku widoczne są nie tylko na poziomie rządowym oraz w „twardym” prawie organizacji międzynarodowych, ale również w polityce i działaniach trzeciego sektora. Przykładem tego jest – podpisana przez około pięćset osób związanych ze Stowarzyszeniem dla Rozwoju Międzynarodowego i przedstawiona społeczności międzynarodowej 22.11.2002 r. – Deklaracja Haska w sprawie przyszłości polityki uchodźczej i polityki migracyjnej. Nawołuje ona w szczególności do ujednoczenia polityki wobec uchodźców, ale również do związania go z polityką migracyjną, która powinna być prowadzona celowo i w sposób zorganizowany. Można zatem oczekiwać dalszego ujednoczania polityki azylowej państw europejskich w takim właśnie, zakreślonym przez ONZ, Radę Europy i wreszcie Unię Europejską, kierunku, przy rosnącym wsparciu organizacji pozarządowych.

2.2.

Dr Roman Stawicki

Ewolucja systemu ochrony prawnej uchodźców w Polsce przed 2003 r.

1. Zobowiązania prawnomiędzynarodowe¹

1.1. Prawa uchodźców w kontekście międzynarodowej ochrony prawa człowieka

Istotnym elementem międzynarodowej ochrony uchodźców jest doktryna praw człowieka. Prawami człowieka są uprawnienia przysługujące każdemu człowiekowi (istocie ludzkiej) z tej tylko racji, że jest człowiekiem². Cechuje je niezbywalność i fakt, że nikt nie może ich człowiekowi odebrać i nie można się również ich zrzec. Źródło tych praw stanowi godność człowieka.

Podstawę prawną związku pomiędzy prawami człowieka a ochroną uchodźców określa przede wszystkim art. 14 *Powszechnej deklaracji praw człowieka* z 1948 roku, który uznaje „prawo każdej osoby do ubiegania się o azyl i korzystania z niego w innym kraju w razie prześladowania”. Użycie sformułowania „każdej osobie” ma na celu zaakcentowanie uniwersalnej natury praw człowieka. Ochrona na podstawie tego prawa przynależy nie tylko obywatelom „Państwa – Strony” *Deklaracji*, lecz także cudzoziemcom, w tym uchodźcom. Zapis ten ma wyraźnie charakter antropocentryczny, ukierunkowany na człowieka i jego wielorakie potrzeby. Przyjęcie zasady, że ochrona praw człowieka jest zbiorową odpowiedzialnością społeczności międzynarodowej, oznacza z jednej strony obowiązek reagowania na łamanie praw człowieka, gdziekolwiek miałyby one miejsce, z drugiej zaś - gotowość udzielania schronienia oraz wszelkiej niezbędnej pomocy ofiarom prześladowań oraz innych form naruszeń praw człowieka³.

Bardzo ważne jest to, iż międzynarodowe standardy praw człowieka stanowią istotną podstawę w zakresie właściwego traktowania uchodźców i osób ubiegających się o azyl, po dotarciu do kraju osiedlenia. Tradycyjne prawo uchodźcze nie daje żadnych konkretnych wskazówek państwom, co do standardów przyjmowania uchodźców, jakie należałoby zapewnić osobom ubiegającym się o azyl. Standardy praw człowieka są szczególnie pomocne

¹ Informacje prezentowane w tym podrozdziale zostały przedstawione szerzej w podrozdziale poprzednim

² A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka*, Wyd. Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa 1998, s. 9.

³ R. Wieruszewski, *Konwencja genewska i prawa człowieka*, „Z obcej ziemi” 2000, nr 13, s. 8.

w dziedzinach, które mają wpływ na jakość życia uchodźców oraz osób ubiegających się o azyl w krajach przyjmujących.

Prawa i wolności indywidualne określone w *Powszechnej deklaracji praw człowieka* zostały również zawarte w *Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych*, uchwalonym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 roku¹, wiążącym te państwa, które dokonały jego ratyfikacji, w tym Polskę, co nastąpiło w 1977 roku. *Pakt* ten, podobnie jak *Deklaracja*, potwierdza prawo do swobodnego poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania, prawo do opuszczenia każdego kraju oraz prawo do powrotu do dowolnego kraju. Ponadto rozszerza katalog praw i wolności, formułując prawo chroniące cudzoziemca przed arbitralnym wydaleniem: „cudzoziemiec przebywający legalnie na terytorium „Państwa – Strony” niniejszego *Paktu* może być z niego wydany jedynie w wykonaniu decyzji podjętej zgodnie z ustawą i będzie miał prawo, jeżeli ważne względy bezpieczeństwa narodowego nie przemawiają przeciw temu, przedłożyć argumenty przeciwko swemu wydaleniu oraz domagać się ponownego zbadania swej sprawy przez właściwe władze albo osobę lub osoby specjalnie przez te władze wyznaczone i być przed nimi reprezentowanym w tym celu”².

Oprócz powszechnego systemu ochrony praw człowieka - o zasięgu uniwersalnym - funkcjonują także systemy regionalne: europejski, amerykański, afrykański i arabski.

Polska w 1993 roku ratyfikowała *Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, zwaną *Europejską konwencją praw człowieka*³ uchwaloną przez Radę Europy w 1950 roku. Zakres podmiotowy *Konwencji* został określony w art. 1, który stwierdza, że prawa człowieka są powszechne i dotyczą wszystkich ludzi – zarówno cudzoziemców, jak i obywateli danego kraju: „wysokie układające się strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w rozdziale I niniejszej *Konwencji*”⁴. Z zasady zwierzchnictwa terytorialnego państwa wynika, iż do kompetencji własnej państwa należy traktowanie zgodne z obowiązującym prawem wszystkich osób przebywających na jego terytorium. Jednocześnie, z tytułu przystąpienia do *Europejskiej konwencji praw człowieka*, każde państwo zobowiązuje się do przestrzegania zakazu niedyskryminacji w korzystaniu z praw i wolności przez każdego człowieka podlegającego jego jurysdykcji.

¹ Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

² *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 1966 roku*, art. 13.

³ Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

⁴ *Europejska konwencja praw człowieka z 1950 roku*, art. 1.

Międzynarodowa ochrona praw człowieka, oprócz swojego wymiaru powszechnego, ma również wymiar partykularny dotyczący precyzyjnie określonej kategorii podmiotów. Przykładami takich uregulowań są ratyfikowane także przez Polskę dwa dokumenty: *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*¹ ONZ z 1979 roku oraz *Konwencja o prawach dziecka* ONZ z 1989 roku².

Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet określa dyskryminację jako wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na płeć, które powoduje lub ma na celu uszczuplenie lub uniemożliwienie kobietom niezależnie od ich stanu cywilnego przyznania, realizacji bądź korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności we wszystkich dziedzinach życia. *Konwencja* wymaga, aby państwa, które ją ratyfikowały, potępiły dyskryminację kobiet we wszelkich jej formach, a także, by prowadziły za pomocą wszelkich odpowiednich środków i bez zwłoki politykę likwidacji tej dyskryminacji³.

Konwencja o prawach dziecka wychodzi z założenia, że rodzina jako podstawowa komórka społeczeństwa jest naturalnym środowiskiem rozwoju dla wszystkich jej członków, a zwłaszcza dla dzieci. Zawarta w *Konwencji* zasada działania „w najlepszym interesie dziecka” (art. 3) jest szczególnie ważna dla wysiedlonych dzieci, ponieważ znajduje się ponad wszystkimi procedurami i decyzjami dotyczącymi dzieci, bez względu na ich status migracyjny. Natomiast art. 22 omawianej *Konwencji* obliguje „Państwa Strony” do zapewnienia szczególnej opieki i ochrony dzieciom uchodźców, niezależnie czy występują same, czy też towarzyszą im rodzice bądź inne osoby.

1.2. Ochrona uchodźców w świetle Konwencji genewskiej z 1951 roku⁴

Główną przyczyną, która skłoniła wspólnotę międzynarodową do rozpoczęcia prac nad konwencją dotyczącą statusu uchodźców, była niewątpliwie II wojna światowa. W efekcie działań wojennych po całym świecie tułały się miliony uciekinierów, poszukujących ochrony, których status prawny budził wiele wątpliwości. Dlatego podjęto prace nad nową regulacją prawną, która przede wszystkim - w sposób jednoznaczny -

¹ Dz. U. z 1982 r., nr 10, poz. 71.

² Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526.

³ A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo ...*, s. 80-81.

⁴ Niniejszy punkt został opracowany na podstawie *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva 1992.

definiowałaby uchodźcę oraz określałaby prawa i obowiązki tej specyficznej kategorii cudzoziemców.

Obecnie status uchodźcy określany jest na podstawie dwóch fundamentalnych aktów prawa międzynarodowego:

- 1) *Konwencji genewskiej*, uchwalonej przez Konferencję Pełnomocników Narodów Zjednoczonych w dniu 28 lipca 1951 roku, która weszła w życie 21 kwietnia 1954 roku;
- 2) *Protokołu nowojorskiego* przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, który został otwarty do przystąpienia w dniu 31 stycznia 1967 roku i wszedł w życie 4 października 1967 roku.

Już na początku preambuły do *Konwencji genewskiej* znajduje się zasada, zaczerpnięta z *Karty Narodów Zjednoczonych i Powszechnej deklaracji praw człowieka*, która stwierdza, iż wszyscy ludzie, bez dyskryminacji, powinni korzystać z podstawowych praw i wolności. W dalszej części wprowadzenia „Wysokie Umawiające się Strony” wskazują na cel, który sobie wyznaczyły, przystępując do prac legislacyjnych nad tym dokumentem: rewizję i konsolidację wcześniejszych umów międzynarodowych dotyczących statusu uchodźców, a także rozszerzenie ich zakresu oraz ochrony przez nie przewidzianej. Kolejną istotną kwestią jest umieszczenie w preambule gwarancji zrealizowania zakładanego celu. Środkiem tym miało być zobowiązanie poszczególnych państw do współpracy międzynarodowej na rzecz państw udzielających statusu uchodźcy, które nie zawsze są przygotowane i mają możliwości niezbędne do samodzielnego rozwiązywania konkretnych problemów związanych z uchodźcami.

Na końcu wstępu znajduje się zapis jednoznacznie stwierdzający, że nadzór nad stosowaniem *Konwencji* zostanie powierzony Wysokiemu Komisarzowi Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

Artykuł 1A (1) *Konwencji genewskiej* z 1951 roku dotyczy uchodźców statutowych, tj. osób, które zostały uznane za uchodźców na podstawie poprzedzających tę *Konwencję* dokumentów międzynarodowych. Brzmi on następująco: „W rozumieniu niniejszej Konwencji termin „uchodźca” stosuje się do osoby, która: 1. Była uważana za uchodźcę stosownie do Porozumień z dnia 12 maja 1926 r. i dnia 30 czerwca 1928 r. lub stosownie do Konwencji z dnia 28 października 1933 r. i dnia 10 lutego 1938 r., Protokołu z dnia 14 września 1939 r. lub też stosownie do Konstytucji Międzynarodowej Organizacji do spraw Uchodźców”. Artykuł ten stwierdza jednocześnie, że „Decyzje o nieuznawaniu za uchodźcę

podjęte przez Międzynarodową Organizację do Spraw Uchodźców w okresie jej działalności nie stanowią przeszkody do przyznania statusu uchodźcy osobom, które spełniają warunki przewidziane w punkcie 2 niniejszego ustępu”.

Powyższe odniesienie się w *Konwencji genewskiej* do przeszłości miało na celu zapewnienie ciągłości międzynarodowego systemu ochrony uchodźców, którzy byli objęci opieką wspólnoty międzynarodowej we wcześniejszych okresach.

Natomiast zmodyfikowaną definicję pojęcia „uchodźca” zawiera art. 1A (2) *Konwencji genewskiej* stwierdzający, iż jest to każda osoba, która: „W rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r., oraz 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 stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”.

Postanowienia *Konwencji genewskiej* z 1951 roku statuuja również trzy rodzaje klauzul:

- 1) klauzule „włączenia” - określają kryteria, które dana osoba musi spełniać, żeby zostać uznana za uchodźcę. Stanowią one zatem podstawę ustalenia zasadności nadania statusu uchodźcy;
- 2) klauzule „ustania” - określają przesłanki, których wystąpienie skutkuje tym, iż osoba uznana za uchodźcę, zgodnie z art. 1A, przestaje nim być. Oparte są one na założeniu, że ochrona międzynarodowa nie powinna być udzielana, jeśli nie jest to już potrzebne lub usprawiedliwione okolicznościami;
- 3) klauzule „wyłączenia” - uniemożliwiają one nadanie osobie statusu uchodźcy, pomimo że spełnia ona ogólne kryteria. Wyróżnia się trzy kategorie takich osób. Pierwszą grupę stanowią osoby, które już zostały objęte ochroną lub pomocą ONZ (art. 1 D), druga obejmuje tych wszystkich, którzy nie potrzebują ochrony międzynarodowej (art. 1 E), natomiast do trzeciej grupy przynależą osoby nie zasługujące na ochronę międzynarodową (art. 1 F). Fakty prowadzące do wykluczenia na podstawie tych klauzul najczęściej wyjaśniane są podczas postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Jednak zdarza się, iż fakty takie zostaną ujawnione dopiero po objęciu osoby ochroną międzynarodową. W takich

sytuacjach następuje uchylenie wcześniej wydanej decyzji pozytywnej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy.

Fundamentem ochrony międzynarodowej uchodźców jest wyrażona w art. 33 *Konwencji genewskiej* zasada niewydalania (*non-refoulement*). Zasada ta zabrania państwom przyjmującym wydalania lub zwracania uchodźców na terytoria, na których ich życie lub wolność byłyby zagrożone ze względu na rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne.

Wątpliwości związane z powyższą zasadą (*non-refoulement*) dotyczą przede wszystkim jej zakresu podmiotowego. Chodzi o to, czy ma ona zastosowanie do danej osoby już wówczas, kiedy ona spełniła warunki zawarte w definicji uchodźcy, czy dopiero nadanie statusu skutkuje objęciem beneficjentów ochroną. Zasadne wydaje się uznanie szerszej interpretacji analizowanej zasady. Argumentem, który przemawia za tym jest przekonanie, iż pozostawienie człowieka bez tak rozumianej ochrony stanowi niewątpliwie naruszenie jego fundamentalnego prawa do bezpieczeństwa.

Zasada niecofania ma zastosowanie do uchodźców niezależnie od tego, czy przebywają legalnie, czy też nielegalnie w danym państwie. Ponadto reguła ta chroni uchodźcę przed zakazem odmowy przyjęcia już na granicy, czyli „Państwo – Strona” *Konwencji* nie może odesłać uchodźcy, który jest pozbawiony ochrony swojego kraju, nawet wówczas, jeżeli nie posiada on dokumentów wymaganych przy przekraczaniu granicy.

Twórcy *Konwencji genewskiej* sformułowali jednak jeden wyjątek od omawianej zasady. Zgodnie z ust. 2 art. 33, nie może powoływać się na dobrodziejstwo *non-refoulement* uchodźca, co do którego istnieją podstawy, że można uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się on znajduje, lub który - będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie - stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa.

2. Polskie prawo wewnętrzne

2.1. Ustawa o cudzoziemcach z 1997 roku

Pierwszym znaczącym aktem prawa wewnętrznego dotyczącym ochrony uchodźców w Polsce, była uchwalona - na podstawie art. 15 ust. 1 znowelizowanej *Ustawy konstytucyjnej* z dnia 17 października 1992 roku *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą*

i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 roku o cudzoziemcach (w skrócie u. o c.).

Wcześniej obowiązująca *Ustawa o cudzoziemcach* z 1963 roku regulowała w sposób ogólnikowy wiele spraw dotyczących obecności cudzoziemców w naszym kraju. Konieczność dokonania modyfikacji polskiego systemu prawnego, w tym zakresie, argumentowano racjami geopolitycznymi i prawnymi.

Zasadniczym celem nowej *Ustawy o cudzoziemcach* było stworzenie takich regulacji prawnych, które pozwoliłyby na swobodny rozwój ruchu turystycznego, przejazdu w celach gospodarczych czy handlowych, a także umożliwiłyby udzielanie ochrony uchodźcom i azylantom, zgodnie z wcześniej podjętymi zobowiązaniami międzynarodowymi.

Definicję pojęcia „cudzoziemiec” zawarto w art. 2 u. o c.: „cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego”. Precyzując tę kategorię osób, ustawodawca posłużył się tylko jednym kryterium i to o charakterze negatywnym – brak obywatelstwa polskiego.

Generalną zasadą wprowadzoną przez ustawę był wymóg, iż obcokrajowiec przybywający na terytorium RP musiał spełniać trzy warunki: powinien mieć ważny dokument paszportowy, wizę (art. 5) oraz środki niezbędne do pokrycia kosztów wjazdu, przejazdu, pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również wyjazdu (art. 6).

Nawiązując do zasady solidarności społeczności demokratycznych, *Ustawa* po raz pierwszy zawierała regulacje dotyczące postępowania w sprawach uchodźców. Zawarte w niej rozwiązania były wzorowane na *Konwencji genewskiej* z 1951 roku oraz *Protokole nowojorskim* z 1967 roku. Niektóre artykuły zawierały bezpośrednie odwołanie do tych regulacji, np. art. 32 *Ustawy* odnoszący się do kryteriów nadawania statusu uchodźcy: „Cudzoziemcowi może być nadany w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy w rozumieniu *Konwencji genewskiej* i *Protokołu nowojorskiego*, o ile nie uzyskał on tego statusu w innym państwie, które zapewnia mu rzeczywistą ochronę”¹.

Podkreślenia wymaga fakt, iż *Ustawa* nie wprowadziła specjalnego trybu postępowania w sprawach związanych z nadaniem statusu uchodźcy. Dlatego postępowanie w sprawach statusu uchodźcy prowadzono według przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*, chyba że przepisy *Ustawy* stanowiły inaczej².

¹ Szerzej na temat statusu uchodźcy w podrozdziale 2.3. niniejszego rozdziału.

² J. Jagielski, *Status prawny cudzoziemca ...*, s. 96.

2.2. Nowelizacja prawa wewnętrznego w 2001 roku

Postępujący proces integracji Polski ze strukturami europejskimi, w tym przede wszystkim negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, spowodowały konieczność dalszego dostosowania prawa polskiego do standardów unijnych. Na podstawie podjętych zobowiązań wobec Komisji Europejskiej opracowano projekt nowelizacji *Ustawy o cudzoziemcach* z 25 czerwca 1997 roku. Zaproponowane nowe regulacje zastąpiły te zapisy w.w. aktu normatywnego, które były niezgodne z rozwiązaniami znajdującymi się w *communautaire*. Nowelizacja ta została przyjęta przez Sejm RP w dniu 11 kwietnia 2001 roku¹.

W stosunku do poprzedniego stanu prawnego kluczowa zmiana polegała na przekazaniu kompetencji w zakresie m.in. nadawania statusu uchodźcy centralnemu organowi administracji rządowej - Prezesowi Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców, nad którym nadzór sprawował minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Nowy zapis w art. 34a ustawy, zniósł automatyczne nadawanie statusu uchodźcy małoletnim dzieciom wnioskodawcy oraz towarzyszącemu mu współmałżonkowi. Przyjęcie takiego rozwiązania było efektem dostosowywania prawa wewnętrznego do zaleceń Unii Europejskiej oraz dziesięcioletniej praktyki, która dowiodła, iż sytuacja małżonków w kraju pochodzenia może być zgoła odmienna i nie zawsze współmałżonek uchodźcy chce także zerwać więzi z krajem pochodzenia. Jeszcze bardziej sytuacja komplikowała się, gdy przesłanki zawarte w art. 1A *Konwencji genewskiej* spełniał tylko jeden ze współmałżonków. Dodany artykuł 34a u. o c. w ust. 2 stanowił zatem, że wniosek może także dotyczyć współmałżonka cudzoziemca, jeżeli starający się o status zwraca się o to w swoim wniosku, a towarzyszący mu współmałżonek wyraża na to pisemną zgodę.

Istotną zmianę wprowadzał także art. 34 ust. 3 u. o c., który zawierał przepis dotyczący małoletnich, odpowiadający treści art. 4 ust. 3 *Rezolucji Rady Unii Europejskiej w sprawie małoletnich bez opiekuna prawnego, będących obywatelami państw trzecich*². Unormowanie prawne możliwości, za zgodą cudzoziemca lub jego przedstawiciela ustawowego, przeprowadzenia badań medycznych, mających na celu określenie wieku osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy, było związane z występującymi nieraz w praktyce przypadkami podawania się przez pełnoletnich za małoletnich. Natomiast w sytuacji,

¹ Dz. U. z 2001 r., nr 42, poz. 475.

² *Rezolucja Rady Unii Europejskiej* z dnia 26 czerwca 1997 roku (97/C 221/03), (biblioteka MSWiA, nr kat. DOC/2522/1).

w której cudzoziemiec nie wyraziłby zgody na badanie, w czasie postępowania statusowego należało traktować go jak osobę pełnoletnią.

Nowe rozwiązanie przewidywał też art. 37 u. o c., który nie zawierał już terminów dotyczących możliwości składania wniosku o nadanie statusu uchodźcy określonych w ust. 2 i 4 *Ustawy z 1997 roku*, ponieważ uznano je za niespójne z art. 3 ust. 1 *Konwencji dublińskiej z 1990 roku*. Ustanawiał on także Komendanta Głównego Straży Granicznej organem uprawnionym do przyjmowania wniosków od cudzoziemców przebywających na terytorium RP¹.

W kolejnej noweli (art. 39a) rozstrzygnięto często występujący problem równoległego prowadzenia różnych postępowań legalizujących pobyt cudzoziemca na terytorium RP, przyznając priorytet postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy. W momencie podjęcia prawomocnej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy – umorzeniu podlegać miały postępowanie o wydanie wizy i udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, bowiem uchodźca miał otrzymywać zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na mocy decyzji o nadaniu statusu uchodźcy.

Znaczną zmianę w stosunku do stanu prawnego określonego w 1997 roku stanowiło rozszerzenie katalogu dostępnych dla osoby ubiegającej się o status świadczeń socjalnych o pomoc związaną z dobrowolną repatriacją do kraju pochodzenia lub stałego pobytu (art. 40). Do art. 40 dodano nowy ust. 3, który zmienił sztywną regułę, iż ze świadczeń pomocowych mogą korzystać tylko cudzoziemcy przebywający w ośrodku dla uchodźców.

Jednym z powszechnie krytykowanych zapisów *Ustawy z 1997 roku* był art. 41, który wyznaczał trzymiesięczny okres na wydanie ostatecznej decyzji o nadaniu lub odmowie statusu uchodźcy. Nowela wydłużała ten czas do sześciu miesięcy, licząc go od dnia wszczęcia postępowania².

Art. 41a u. o c. wprowadził do polskiego prawa europejską interpretację wniosku oczywiście bezzasadnego. Organ prowadzący postępowanie, niezwłocznie po stwierdzeniu zaistnienia którejkolwiek z okoliczności wymienionych w art. 41 ust. 1:

- 1) brak spełnienia kryteriów uznania za uchodźcę zawartych w art. 1 A *Konwencji genewskiej*;
- 2) brak uzasadnionych obaw o prześladowanie;
- 3) wprowadzenie w błąd organu lub nadużycie prawa;

¹ J. Białocerkiewicz, *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej*, wydanie 2 – uzupełnione i zmienione, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2001, s. 277.

² Tamże, s. 292.

był zobligowany do wydania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku.

Natomiast w art. 44 u. o c. doprecyzowano zasady wydawania cudzoziemcowi ubiegającemu się o nadanie statusu uchodźcy dokumentów, jeśli przebywał on na terytorium RP wspólnie ze współmałżonkiem albo małoletnimi dziećmi. W przypadku nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy, jego współmałżonkowi także należało udzielić zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz wydać dokument podróży przewidziany w *Konwencji genewskiej*¹.

Nowe przepisy przewidywały (w art. 44a u. o c.) dwie przesłanki wygaśnięcia statusu uchodźcy: nabycie obywatelstwa, pisemne zrzeczenie się statusu uchodźcy. O ile pierwsza przesłanka raczej nie budziła wątpliwości interpretacyjnych, o tyle druga skłaniała do pytań dotyczących przede wszystkim praw cudzoziemca po powstaniu takiej sytuacji.

Nadano również nowe brzmienie zapisowi art. 49 u. o c., który definiował prawo cudzoziemca do kontaktowania się z Biurem Przedstawiciela Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Nowelizacja przepisów spowodowała rozszerzenie tego uprawnienia na wszystkie inne organizacje międzyrządowe oraz pozarządowe².

Innowacyjnym rozwiązaniem było wprowadzenie do polskiego systemu prawnego ochrony czasowej wobec cudzoziemców przebywających na terytorium RP³. Przed uchwaleniem *Ustawy z 1997 roku* przedstawiciele nauki, m.in. prof. Z. Galicki, postulowali, aby w przepisach polskiego prawa o cudzoziemcach ustanowić prawo azylu czasowego lub ochrony czasowej dla uchodźców, którzy nie spełniają kryteriów z art. 1A *Konwencji genewskiej* (np. uchodźcy z rejonu konfliktów zbrojnych). Za celowością przyjęcia takiej regulacji przemawiały, m.in. polskie doświadczenia wyniesione z okresu konfliktu na Bałkanach: w 1993 roku - w stosunku do uciekinierów z Bośni, a w 1999 roku – wobec uciekinierów z Kosowa. Azyl tymczasowy w kontekście masowego uchodźstwa jest praktyczną konsekwencją stosowania zasady *non-refoulement* i stanowi podstawę do

¹ Tamże, s. 301.

² Powyższe rozwiązanie zostało wprowadzone na wniosek Biura Przedstawiciela Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Warszawie. Zob. *Komentarz UNHCR dotyczący projektu nowelizacji do Ustawy o cudzoziemcach z dnia 22 maja 2000 roku*, (biblioteka MSWiA, mat. nie skatalogowany).

³ Rozwiązanie to związane było z implementacją *Rezolucji Rady Unii Europejskiej o podziale obciążeń w związku z przyjmowaniem i czasowym pobytem osób wysiedlonych z dnia 25 września 1995 roku* oraz *Decyzją Rady Unii Europejskiej w sprawie postępowania w nagłych wypadkach dotyczących osób wysiedlonych z dnia 4 marca 1996 roku*.

konstruowania zasad ochrony uchodźców, zanim społeczność międzynarodowa przyjmie wobec nich trwałe rozwiązania¹.

Warunkiem *sine qua non* rozpoczęcia i sprawowania czasowej ochrony miało być, stosownie do brzmienia art. 85a ust. 1 u. o c., wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów. Natomiast zakończenie ochrony następowałoby z chwilą, kiedy zaistnieją możliwości bezpiecznego powrotu cudzoziemców na tereny uprzedniego zamieszkania.

Drugą bardzo ważną nową instytucję do polskiego porządku prawnego wprowadzał art. 68d u. o c. - był nią azyl humanitarny. Zasadnicza różnica między tymi dwoma sposobami uzyskania bezpiecznego schronienia polegać miała na tym, że w pierwszym przypadku udzielenie ochrony było związane z masowym napływem cudzoziemców z uwagi na fakty i zdarzenia obiektywne (konflikt, inwazja), a w drugim – w związku z indywidualną sprawą cudzoziemca, wynikającą z humanitarnego motywu lub cechy indywidualnej².

Kolejna ważna zmiana, którą wprowadzała nowela dotyczyła statusu prawnego Rady ds. Uchodźców. Zdaniem Jana Białocerkiewicza, nastąpiło przekształcenie Rady z ciała dotychczas niezależnego w organ administracji publicznej, który powinien rozpatrywać, odwołania i zażalenia od decyzji oraz postanowień Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy³.

Podsumowując, zasadne wydaje się twierdzenie, iż wprowadzone w prawie o cudzoziemcach zmiany znacznie poszerzały prawa cudzoziemców przybywających na terytorium RP. Oznaczały również dalsze dostosowanie polskiego prawa do zobowiązań wynikających z akcesu do Unii Europejskiej, co wielokrotnie podkreślano w uzasadnieniu do noweli. Zwracał jednak uwagę fakt, iż w polskim prawodawstwie azyl i status uchodźcy nadal pozostawiono jako dwie odrębne instytucje prawne, pomimo że w krajach UE są to kategorie tożsame

¹ B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 27.

² J. Białocerkiewicz, *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej ...*, s. 413.

³ Tamże, s. 421.

2.3.

Łukasz Łotocki

Cudzoziemcy poszukujący ochrony w polskim ustawodawstwie – stan obecny

Niniejsze opracowanie ma na celu przegląd polskich obowiązujących aktów prawnych pod kątem pozycji **cudzoziemców poszukujących ochrony**.

W roku 2003 nastąpiły istotne zmiany w dotychczasowym stanie prawnym związane z uchwaleniem dwóch nowych ustaw dotyczących cudzoziemców: ustawy o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadziły one do polskiego ustawodawstwa nowe regulacje dotyczące cudzoziemców, jak np. instytucja pobytu tolerowanego.

Wspomniane ustawy jak i inne regulacje prawne dotyczące problematyki cudzoziemców podlegały na przestrzeni ostatnich lat nowelizacjom. Istotne zmiany wprowadzone zostały Ustawą z dn. 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 94 poz. 788). W opracowaniu opisano aktualny stan prawny uwzględniający zmiany wprowadzone wspomnianą ustawą.

Polskie ustawodawstwo zgodne jest z Konwencją Genewską z dn. 28 lipca 1951 r. oraz Protokołem Nowojorskim z dn. 31 stycznia 1967 roku podpisanym przez Polskę w 1991 r.

Do najważniejszych aktów prawnych podejmujących problematykę cudzoziemców poszukujących ochrony należą:

- ◆ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128 poz.1175 z późn. zm.)
- ◆ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 128 poz. 1175 z późn. zm.)
- ◆ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. (Dz. U. Nr 64. poz. 593 z późn. zm.)
- ◆ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. (Dz.U. Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.)

- ◆ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173 poz. 1807 z późn. zm.)
- ◆ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r. Nr 67 poz. 329 z późn. zm.)
- ◆ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65 poz. 385 z późn. zm.)
- ◆ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Dz.U. Nr 210 poz. 2135 z późn. zm.)
- ◆ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228 poz. 2255 z późn. zm.)
- ◆ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122 poz. 1143 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 3 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na terytorium RP można udzielić cudzoziemcowi ochrony poprzez:

- ◆ **nadanie statusu uchodźcy**
- ◆ **udzielenie azylu**
- ◆ **udzielenie zgody na pobyt tolerowany**
- ◆ **udzielenie ochrony czasowej**

Dział II wspomnianej ustawy dotyczy zasad nadawania **statusu uchodźcy**. W rozdziale I (Postępowanie w sprawie o nadanie i pozbawienie statusu uchodźcy), w art. 13 stwierdza się, że status uchodźcy nadaje się cudzoziemcowi, który spełnia warunki określone w Konwencji Genewskiej i Protokole Nowojorskim, przy czym nadaje się go także małżonkowi i małoletniemu dziecku cudzoziemca, jeżeli są objęci wnioskiem statusowym, a także małoletniemu dziecku cudzoziemca, urodzonemu na terytorium RP (art. 13 ust. 2).

Cudzoziemiec składa wniosek o nadanie statusu uchodźcy za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej obejmującego Warszawę lub komendanta granicznej placówki kontrolnej (art. 19, ust. 1). Ten przekazuje wniosek niezwłocznie, nie później jednak

niż w ciągu 48 godzin Prezesowi Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców (art. 26 ust. 2). Cudzoziemcowi, który złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy, wydaje się tymczasowe zaświadczenie tożsamości (art. 32).

Cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku (art. 14), tj.:

- ◆ gdy nie daje on podstaw do uznania, że istnieje uzasadniona obawa cudzoziemca przed prześladowaniem (ust. 1 pkt. 1),
- ◆ ma na celu wprowadzenie w błąd organu lub nadużycie postępowania o nadanie statusu uchodźcy (ust. 1 pkt. 2),
- ◆ wskazuje na to, że cudzoziemiec przybył z bezpiecznego kraju pochodzenia lub bezpiecznego kraju trzeciego (ust. 1 pkt. 3)

Na podstawie art. 29, wydanie decyzji o nadaniu lub odmowie nadania statusu uchodźcy powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku (ust. 1), a w razie oczywistej bezzasadności wniosku – w terminie 30 dni (ust. 2).

W przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy (art. 16) cudzoziemcowi można udzielić **zgody na pobyt tolerowany** (pkt. 1), bądź nakazać opuszczenie terytorium Polski w terminie nie dłuższym niż 30 dni (ust. 1 pkt. 2).

Od decyzji w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy, wydanej przez Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców (I instancja) przysługuje odwołanie do Rady ds. Uchodźców (II instancja) (art. 30, ust. 2). **W art. 30a stwierdza się, że w przypadku gdy po upływie roku od dnia złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie została wydana decyzja w pierwszej instancji i przyczyna przedłużenia postępowania nie leży po stronie wnioskodawcy, Prezes Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców, na wniosek cudzoziemca, wydaje zaświadczenie, stanowiące podstawę do uzyskania zezwolenia na pracę.** Innymi słowy, w razie przedłużającego się terminu oczekiwania na decyzję, cudzoziemiec ma możliwość ubiegania się o zezwolenie na podjęcie pracy.

Cudzoziemca, który:

- ◆ składa wniosek o nadanie statusu uchodźcy podczas kontroli granicznej, nie mając prawa wjazdu na terytorium Polski lub podczas nielegalnego pobytu na terytorium RP
- ◆ przed złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy, niezgodnie z przepisami przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę lub otrzymał decyzję o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP lub decyzję o wydaleniu,

umieszcza się w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia (nie dotyczy to małoletniego bez opieki, a także cudzoziemca, którego stan psychofizyczny stwarza domniemanie, że był poddany przemocy albo który jest niepełnosprawny). Areszt w celu wydalenia stosuje się, gdy jest to niezbędne ze względu na obronność lub bezpieczeństwo państwa albo bezpieczeństwo i porządek publiczny (art. 40, 41, 47, 54).

Zgodnie z art. 43. cudzoziemca umieszczonego w strzeżonym ośrodku lub wobec którego zastosowano areszt w celu wydalenia, informuje się o organizacjach, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców i zapewnia się kontakt z tymi organizacjami.

Ustawa przewiduje także szczególne procedury w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy cudzoziemcowi, którego stan psychofizyczny stwarza domniemanie, że był poddany przemocy albo jest niepełnosprawny (art. 54).

Rozdział 5 ustawy zatytułowany jest „**Pomoc dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy**”. Zgodnie z art. 56 ust. 1, cudzoziemcowi, w sprawie którego zostało wszczęte postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, przyznaje się, na jego wniosek, pomoc na okres postępowania i na okres 14 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w tej sprawie. Cudzoziemcowi, któremu doręczono decyzję o nadaniu statusu uchodźcy, można przedłużyć udzielanie pomocy (ust. 2). Pomoc udzielana jest cudzoziemcowi, który wykaze, że nie posiada środków finansowych wystarczających na pokrycie kosztów pobytu na terytorium RP (ust. 3).

Pomoc obejmować może umieszczenie cudzoziemca w ośrodku lub przyznanie cudzoziemcowi świadczenia pieniężnego, a także udzielenie opieki medycznej. Ponadto może zostać udzielona pomoc w dobrowolnym wyjeździe z terytorium RP (art. 57 ust. 2)

Cudzoziemcowi umieszczonemu w ośrodku, zapewnione zostają: wyżywienie, bilety na przejazd (w celu wzięcia udziału w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy; stawienia się na badania lekarskie lub szczepienia ochronne; w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach), pomoce dydaktyczne oraz pokrycie kosztów wynikających z opłat za naukę dzieci, a także stała pomoc pieniężna na drobne wydatki osobiste. Ponadto cudzoziemcowi można zapewnić m.in. bezpłatną naukę języka polskiego. Cudzoziemiec może także otrzymać ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie m.in. jeżeli przebywa w ośrodku wraz z dziećmi w wieku poniżej 7 lat bądź małoletnie dziecko cudzoziemca korzysta z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych; przy czym ekwiwalent przyznaje się na dzieci cudzoziemca (art. 61).

Świadczenie pieniężne zostaje przyznane cudzoziemcowi, w przypadku gdy pobyt w ośrodku jest dla niego niewskazany z powodu stanu zdrowia bądź konieczności zapewnienia bezpieczeństwa (art. 64).

Pomoc polegająca na umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku lub przyznaniu świadczenia pieniężnego zostaje wstrzymana przez Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców, jeżeli cudzoziemiec posiada własne środki, wystarczające do zaspokojenia jego potrzeb bądź też po udzieleniu pomocy, niezgodnie z przepisami przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę, a także jeżeli podlega tymczasowemu aresztowaniu lub karze pozbawienia wolności. Ponadto, wstrzymanie pomocy polegającej na umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku następuje, gdy cudzoziemiec rażąco naruszył zasady współżycia społecznego lub przebywał poza ośrodkiem bez podania przyczyny przez okres dłuższy niż 3 dni (art. 65).

Cudzoziemcowi, w sprawie którego zostało wszczęte postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, a także, takiemu któremu doręczono decyzję o nadaniu statusu uchodźcy udziela się opieki medycznej w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Udzielanie cudzoziemcowi opieki medycznej następuje na podstawie umowy zawartej pomiędzy Prezesem Urzędem ds. Repatriacji i Cudzoziemców a świadczeniodawcą (art. 67).

Jak wspomiano powyżej, wydanie decyzji o nadaniu bądź odmowie nadania statusu uchodźcy należy do kompetencji Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców. Organem odwoławczym od decyzji Prezesa jest **Rada do Spraw Uchodźców**, w skład której wchodzi 12 członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na pięcioletnią kadencję. Do zadań Rady należy ponadto m.in.:

- ◆ dokonywanie analiz orzecznictwa w zakresie spraw o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy;
- ◆ gromadzenie informacji o krajach pochodzenia cudzoziemców;
- ◆ współpraca z organami oraz instytucjami krajowymi i zagranicznymi w zakresie problematyki migracji i uchodźstwa (art. 81, 82).

Oprócz ww. możliwości, uchodźca może wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, która jest wyrazem realizacji uprawnienia do dochodzenia swoich praw przed sądem.

Rozdział 6 ustawy określa prawa i obowiązki cudzoziemca, któremu nadano status uchodźcy. Do praw cudzoziemca zaliczają się m.in. prawo do pomocy mającej na celu

wspieranie procesu integracji (na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej; patrz poniżej) (art. 70) czy uprawnienia właściwe dla cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 71). Pozostałe prawa regulowane są przez inne akty prawne (patrz poniżej).

Innymi – niż status uchodźcy – rodzajami ochrony udzielanej cudzoziemcom na terytorium RP jest azyl, pobyt tolerowany oraz ochrona czasowa (Dział III ustawy).

Zgodnie z art. 90, cudzoziemcowi można, na jego wniosek, udzielić **azyłu**, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes RP. Cudzoziemiec taki otrzymuje zgodę na osiedlenie się.

Zgoda na pobyt tolerowany może zostać udzielona w razie negatywnej decyzji dotyczącej statusu uchodźcy. Udzielana jest cudzoziemcowi, jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Zgoda taka udzielana jest także w razie, gdy wydalenie cudzoziemca jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu lub od cudzoziemca. Ponadto cudzoziemcowi można udzielić zgody na pobyt tolerowany, jeżeli jego wydalenie 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 (art. 97). Zgodnie z art. 98, cudzoziemcowi, któremu udzielono zgody na pobyt tolerowany przysługują uprawnienia cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Zgody na pobyt tolerowany – w zależności od określonych w art. 104 ustawy okoliczności – udziela wojewoda, Prezes Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców bądź Rada ds. Uchodźców.

Ochrona czasowa cudzoziemców przysługuje cudzoziemcom masowo przybywającym do RP, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny, z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka. Ochrony tej udziela się – na podstawie i w granicach określonych w decyzji Rady Unii Europejskiej – do chwili, gdy możliwy stanie się powrót cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, jednakże nie dłużej niż na okres

roku (z możliwością przedłużenia o dalsze 6 miesięcy, jednak nie więcej niż dwa razy). Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może również udzielić ochrony czasowej cudzoziemcom nieobjętym decyzją Rady Unii Europejskiej (art. 106, 107).

Cudzoziemcowi korzystającemu z ochrony czasowej Prezes Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców udziela zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na okres roku (art. 110). Ponadto zapewnia się mu opiekę medyczną, zakwaterowanie i wyżywienie (art. 112). Cudzoziemiec korzystający z tego rodzaju ochrony może także wykonywać pracę bez zezwolenia na pracę lub działalność gospodarczą na zasadach określonych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173 poz. 1807). (art. 116).

Kończąc ogólną charakterystykę ustawy, należy wspomnieć, że wraz z przystąpieniem do UE, Polskę zaczęły obowiązywać postanowienia **Konwencji wyznaczającej państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzonej w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r. oraz Rozporządzenia Rady nr 343/2003/WE z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela kraju trzeciego** (Dz.Urz. WE, Nr L 50, z dnia 25 lutego 2003 r.). Dokumenty te przewidują odpowiedzialność tylko jednego państwa członkowskiego UE za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Podczas ustalania odpowiedzialności państwa za rozpatrzenie wniosku bierze się pod uwagę m.in. okoliczności związane z wjazdem cudzoziemca na terytorium Unii czy możliwość połączenia z członkami rodziny, którzy otrzymali status uchodźcy. Zgodnie z art. 16a. Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, cudzoziemiec, któremu wydano decyzję o przekazaniu go innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej, odpowiedzialnemu za rozpatrzenie jego wniosku o nadanie statusu uchodźcy, może być doprowadzony do granicy lub do granicy państwa, do którego następuje przekazanie, albo do portu lotniczego lub morskiego tego państwa (ust.1). Obowiązek doprowadzenia cudzoziemca do granicy wykonuje, na wniosek Prezesa Urzędu, komendant wojewódzki Policji właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca (ust. 2). Obowiązek doprowadzenia cudzoziemca od granicy do granicy państwa, do którego następuje przekazanie, albo do portu lotniczego lub morskiego tego państwa, wykonuje, na wniosek Prezesa Urzędu, Komendant Główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce, w którym cudzoziemiec przekracza granicę (ust. 3).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach m.in. określa kompetencje wspomnianego powyżej **Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców**. Zgodnie z art. 141. Ust. 1 ustawy, Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, nad którym nadzór sprawuje minister spraw wewnętrznych jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach repatriacji, wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, nadawania statusu uchodźcy, udzielania cudzoziemcom azylu, wyrażania zgody na pobyt tolerowany oraz udzielania ochrony czasowej, a także w sprawach związanych z obywatelstwem polskim.

Ustawa precyzuje m.in. warunki uzyskania zezwolenia na osiedlenie się w RP, wśród których znaczenie może mieć fakt posiadania statusu uchodźcy bądź zgody na pobyt tolerowany. Zezwolenie takie może zostać udzielone m.in. cudzoziemcowi, który bezpośrednio przed złożeniem wniosku o zezwolenie na osiedlenie się, przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany lub przez okres 5 lat w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy (art. 64. ust. 1 pkt. 3). Pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za nieprzerwany, gdy żadna z przerw w nim nie była dłuższa niż 6 miesięcy i nie przekroczyła łącznie 10 miesięcy – z określonymi wyjątkami) (art. 64 ust. 4).

Ponadto – zgodnie z ustawą o cudzoziemcach – status uchodźcy umożliwia udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony członkowi rodziny cudzoziemca przebywającego poza terytorium RP, w celu połączenia z rodziną (art. 54)

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

Zgodnie z art. 5 pkt. 2 ustawy o pomocy społecznej, **prawo do świadczeń z pomocy społecznej** przysługuje m.in. cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej posiadającym **zgoda na pobyt tolerowany lub status uchodźcy nadany w RP**.

Zgodnie z art. 19 pkt. 8 ustawy, pomoc osobom mającym trudności w integracji ze środowiskiem, które otrzymały status uchodźcy; należy do **zadań własnych powiatu**. Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat należy pomoc uchodźcom w zakresie indywidualnego programu integracji (patrz poniżej) oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne (art. 20 ust. 1. pkt. 1). Do zadań **wojewody**

należy koordynowanie działań w zakresie integracji osób posiadających status uchodźcy, w szczególności w zakresie wskazania miejsca zamieszkania uchodźcy (art. 22 pkt. 5).

W art. 36, wśród wielu rodzajów świadczeń z pomocy społecznej (przysługujących również opisywanym kategoriom cudzoziemców) wymienione zostało m.in. świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla uchodźców (pkt. 1 lit. g). Zgodnie z art. 53, osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, w tym m.in. uchodźcy, może być przyznany pobyt w mieszkaniu chronionym (ust. 1), będącym formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną (ust. 2).

Rozdział 5 ustawy zatytułowany jest „**Integracja uchodźców**”. Zgodnie z art. 91, ust. 1, uchodźcy udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji. Pomocy tej udziela – na wniosek uchodźcy – starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania uchodźcy (ust. 2 i 3). Wniosek obejmuje małoletnie dzieci uchodźcy oraz jego małżonka, jeżeli posiadają status uchodźcy (ust. 4). Pomoc nie przysługuje uchodźcy będącemu małżonkiem obywatela Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 8).

W art. 92 ust. 1 pkt. 1. stwierdza się, że wspomniana pomoc obejmuje świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego, w wysokości od 420 zł do 1.149 zł miesięcznie na osobę; opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz specjalistyczne poradnictwo. Pomocy udziela się w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy.

Kwoty świadczeń pieniężnych, jakie otrzymuje uchodźca, określone są Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania pomocy uchodźcom, wysokości świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunków wstrzymania pomocy lub jej odmowy (Dz.U. z 2000 r. Nr .109 poz. 1160 z późn. zm.) i wynoszą one (miesięcznie)¹:

¹ Patrz także: www.mps.gov.pl

W pierwszym półroczu programu (miesięcznie):

- ◆ do 1149 zł na osobę samotnie gospodarującą,
- ◆ do 804 zł na osobę w rodzinie dwuosobowej,
- ◆ do 689 zł na osobę w rodzinie trzyosobowej,
- ◆ do 574 zł na osobę w rodzinie przynajmniej czteroosobowej;

W drugim półroczu programu (miesięcznie):

- ◆ do 1033 zł na osobę samotnie gospodarującą,
- ◆ do 723 zł na osobę w rodzinie dwuosobowej,
- ◆ do 620 zł na osobę w rodzinie trzyosobowej,
- ◆ do 517 zł na osobę w rodzinie przynajmniej czteroosobowej.

Pomoc realizowana jest w ramach **indywidualnego programu integracji**, uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a uchodźcą, określającego wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej uchodźcy i jego rodziny, oraz zobowiązania uchodźcy.

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie zobowiązane jest do:

- ◆ udzielania uchodźcy informacji dotyczącej pomocy określonej w programie oraz warunkach jej wstrzymania lub odmowy udzielenia;
- ◆ współdziałania z uchodźcą oraz wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym w nawiązaniu kontaktu z właściwym dla miejsca zamieszkania uchodźcy ośrodkiem pomocy społecznej;
- ◆ pomocy w uzyskaniu możliwości zamieszkania, w tym w miarę możliwości w mieszkaniu chronionym;
- ◆ prowadzenia z uchodźcą pracy socjalnej;
- ◆ innych uzgodnionych z uchodźcą działań wynikających z indywidualnej sytuacji życiowej uchodźcy;
- ◆ wskazania pracownika – tzw. „realizatora programu” – uzgadniającego z uchodźcą program oraz wspierającego go w okresie realizacji tego programu.

Uchodźca zobowiązany jest do:

- ◆ zameldowania się w miejscu zamieszkania, zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy w terminie ustalonym w programie oraz aktywnego poszukiwania pracy;
- ◆ obowiązkowego uczestnictwa w kursach języka polskiego, w przypadku gdy zachodzi taka potrzeba;
- ◆ współdziałania oraz kontaktowania się z realizatorem programu w ustalonych terminach, nie rzadziej jednak niż 2 razy w miesiącu;
- ◆ innych uzgodnionych z realizatorem programu działań wynikających z jego indywidualnej sytuacji życiowej;
- ◆ przestrzegania zobowiązań przyjętych w programie.

Powiatowe centrum pomocy rodzinie przekazuje wojewodzie uzgodniony z uchodźcą program wraz z przewidywanymi kosztami jego realizacji. Wojewoda po akceptacji programu przekazuje środki na jego realizację (art. 93).

Zgodnie z art. 95, w przypadku niezrealizowania przez uchodźcę zobowiązań uzgodnionych w indywidualnym programie integracji, w szczególności braku aktywnego działania ze strony uchodźcy na rzecz jego integracji, realizacja pomocy może zostać ograniczona lub wstrzymana.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Zgodnie z art. 1 ust. 3 pkt. 2., ustawa ma zastosowanie m.in. do cudzoziemców poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym m.in.:

- ◆ posiadających status uchodźcy;
- ◆ posiadających zgodę na pobyt tolerowany
- ◆ korzystających z ochrony czasowej w Rzeczypospolitej Polskiej;
- ◆ ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, którym po upływie roku od dnia złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie została wydana decyzja w pierwszej instancji i przyczyna przedłużenia postępowania nie leży po ich stronie;

Ponadto ustawa ma zastosowanie do członków rodzin cudzoziemców, którzy uzyskali zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.

W art. 1 ust. 4, stwierdza się, że na zasadach określonych w ustawie **zasiłki i inne świadczenia z tytułu bezrobocia** przysługują m.in. osobom posiadającym w RP status uchodźcy, zgodę na pobyt tolerowany lub korzystającym z ochrony czasowej w RP, a także cudzoziemcom - członkom rodzin obywateli polskich.

Zgodnie z art. 87, **wśród kategorii cudzoziemców zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę** są m.in.: cudzoziemcy posiadający status uchodźcy nadany w RP, posiadający zgodę na pobyt tolerowany, korzystający z ochrony czasowej.

Osobom ubiegającym się w o nadanie statusu uchodźcy, którym po upływie roku od dnia złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie została wydana decyzja w pierwszej instancji i przyczyna przedłużenia postępowania nie leży po ich stronie, wojewoda wydaje decyzje w sprawie zezwolenia na pracę (art. 88 ust.3), zgodnie z obowiązującą procedurą – na wniosek pracodawcy, na czas określony, dla określonego cudzoziemca i pracodawcy, na określone stanowisko lub rodzaj wykonywanej pracy (ust. 8).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej

Zgodnie z art. 13 ust. 2. ustawy, m.in. osoby które otrzymały zgodę na pobyt tolerowany, status uchodźcy lub korzystają z ochrony czasowej na terytorium RP, mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Polski na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty

Zgodnie z art. 94a ustawy, osoby nie będące obywatelami polskimi korzystają z nauki i opieki w publicznych przedszkolach, a podlegające obowiązkowi szkolnemu korzystają z nauki i opieki w publicznych szkołach podstawowych, gimnazjach, publicznych szkołach artystycznych oraz w placówkach, w tym placówkach artystycznych, na warunkach dotyczących obywateli polskich (ust. 1). Natomiast z nauki w publicznych szkołach ponadgimnazjalnych, dotychczasowych publicznych szkołach ponadpodstawowych, publicznych szkołach artystycznych, publicznych zakładach kształcenia nauczycieli i publicznych placówkach na warunkach dotyczących obywateli polskich korzystają m.in.: osoby, którym nadano status uchodźcy, posiadające zgodę na pobyt tolerowany bądź

korzystające z ochrony czasowej oraz dzieci osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (ust. 2).

Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym

Zgodnie z art. 33a, ust. 2 ustawy, m.in. cudzoziemcy posiadający status uchodźcy nadany w RP oraz korzystający z ochrony czasowej mogą podejmować i odbywać studia oraz uczestniczyć w badaniach naukowych i szkoleniach na zasadach obowiązujących obywateli polskich.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

Zgodnie z art. 3 ustawy, osobami ubezpieczonymi są m.in. osoby przebywające na terytorium RP na podstawie zgody na pobyt tolerowany lub posiadające status uchodźcy nadany w RP albo korzystające z ochrony czasowej na jej terytorium, jeżeli podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego albo ubezpieczają się dobrowolnie. W art. 66 stwierdza się, że obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają m.in. uchodźcy objęci indywidualnym programem integracji na podstawie przepisów o pomocy społecznej niepodlegający obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu (ust. 1 pkt. 27).

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych

W art. 1 ustawy stwierdza się, że świadczenia rodzinne przysługują osobom, które zamieszkują i przebywają na terytorium RP przez okres co najmniej 1 roku przed złożeniem wniosku oraz przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne (warunek obowiązywać będzie od 1 września 2005 r.), w tym m.in. cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP na podstawie zgody na pobyt tolerowany lub w związku z uzyskaniem w RP statusu uchodźcy, jeżeli zamieszkują na terytorium RP łącznie z członkami rodzin (art. 1).

Zgodnie z art. 2, świadczeniami rodzinnymi są: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, a także świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne. Ustawa precyzuje zasady przyznawania i wysokości tych zasiłków.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym

Istotą zatrudnienia socjalnego jest reintegracja zawodowa i społeczna osób podlegających wykluczeniu społecznemu, które ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym (art. 1 ust. 2). Reintegracji tej służyć ma tworzenie tzw. centrów i klubów integracji społecznej.

W ustawie stwierdza się, że jej przepisy stosuje się m.in. do uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych, znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym (art.1 ust. 2 pkt. 7).

2.4.

Lukasz Łotocki

Cudzoziemcy poszukujący ochrony w polskim systemie instytucjonalnym

Dwie główne **instytucje rządowe** zajmujące się problematyką cudzoziemców poszukujących ochrony to Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców, odpowiadający m.in. za realizację procedury legalizacji pobytu (patrz rozdział nt. polskiego ustawodawstwa) oraz Ministerstwo Polityki Społecznej odpowiedzialne za integrację cudzoziemców, w tym cudzoziemców poszukujących ochrony. Na szczeblu samorządowym najważniejszą instytucją odpowiedzialną za integrację cudzoziemców (uchodźców) jest Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie.

Bezpośrednim realizatorem systemu opieki nad cudzoziemcami objętymi procedurą statusową w **Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców** jest **Biuro Organizacji Ośrodków dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu**, z siedzibą w Dębaku k. Warszawy. Znajduje się tam ośrodek recepcyjny Urzędu, do którego trafiają wszyscy cudzoziemcy, wobec których wszczęta została procedura statusowa, i którzy złożyli wnioski o udzielenie im pomocy. Stąd cudzoziemcy kierowani są do innych ośrodków. Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców utworzył sieć 17 ośrodków (w większości wynajmowanych od podmiotów zewnętrznych)¹, powiązanych pod względem merytorycznym z biurem w Dębaku – odpowiedzialnym za organizację i funkcjonowanie całego systemu ośrodków. Pracownicy ośrodków dobierani są według ścisłych kryteriów (wykształcenia, znajomości języków, kompetencji komunikacyjnych). Ponadto dla małoletnich przebywających w Polsce bez opiekunów utworzony został w Dębaku specjalny sektor z ograniczonym dostępem dla innych mieszkańców, monitorowany całodobowo m.in. przez pracowników posiadających wykształcenie pedagogiczne².

Koordynatorem działań w zakresie polityki integracyjnej wobec cudzoziemców jest **Ministerstwo Polityki Społecznej**, a w szczególności **Departament Pomocy i Integracji Społecznej**. Ponadto w Ministerstwie utworzono **Międzyresortowy Zespół ds. Integracji Społecznej Cudzoziemców** jako organ odpowiedzialny za przygotowanie propozycji i rozwiązań w sferze polityki integracyjnej wobec cudzoziemców w Polsce, wymianę opinii

¹ w dn. 26 maja 2005 r., we wszystkich ośrodkach przebywały łącznie 3153 osoby

² www.uric.gov.pl

o kierunku i przebiegu prac podejmowanych w poszczególnych resortach, współpracy z organizacjami pozarządowymi, prace monitorujące¹.

W Ministerstwie Polityki Społecznej opracowano dokument pt. „Propozycje działań w celu kompleksowej integracji cudzoziemców w Polsce”², który został zatwierdzony w dn. 11. Stycznia 2005 r. przez Komitet Europejski Rady Ministrów i ma być wdrażany przez wspomniany Zespół Międzyresortowy. Dokument podejmuje kwestię polityki integracyjnej poprzez pryzmat 4 aspektów, którymi są:

- ◆ Aspekt polityczny – dotyczący związku z innymi politykami
- ◆ Aspekt prawny – dotyczący tworzenia i doskonalenia prawa dotyczącego cudzoziemców
- ◆ Aspekt instytucjonalny – dotyczący tworzenia i doskonalenia systemu instytucjonalnego, w tym utworzenia forum współpracy z organizacjami pozarządowymi realizującymi pomoc dla cudzoziemców.
- ◆ Aspekt merytoryczny – dotyczący poszerzania wiedzy o integracji cudzoziemców, doskonalenia metod i narzędzi pracy, kształcenia kadr zajmujących się integracją.

Przedstawiciel Ministerstwa Polityki Społecznej jest członkiem Grupy Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji działającej jako grupa robocza przy Komisji Europejskiej. Członkami grupy są przedstawiciele resortów odpowiedzialnych za działania w zakresie integracji cudzoziemców w poszczególnych krajach UE. Wynikiem prac Grupy jest opracowany w 2004 r. „Handbook on Integration” zawierający zbiór dobrych praktyk z zakresu integracji cudzoziemców³.

Waga problematyki dotyczącej integracji cudzoziemców poszukujących ochrony znalazła także odzwierciedlenie w takich dokumentach współtworzonych przez Ministerstwo jak:

- ◆ Narodowa Strategia Integracji Społecznej do 2010 roku
- ◆ Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004 – 2006
- ◆ Strategia Polityki Społecznej 2007 – 2013. Wstępne propozycje Ministerstwa Polityki Społecznej do dyskusji.

Opisując system instytucjonalny w zakresie integracji cudzoziemców, wspomnieć należy także o strukturach pozaministerialnych. W 2005 r. powołano **Zespół Migracyjny przy Radzie Społecznej przy Prezesie Rady Ministrów**, składający się z ekspertów, pracowników naukowych i praktyków. Zespół również ma na celu opracowywanie propozycji

¹ www.mps.gov.pl

² z dokumentu tego skorzystano także przy opracowaniu niniejszego raportu

³ www.mps.gov.pl

dotyczących polityki migracyjnej i integracyjnej, w tym polityki wobec cudzoziemców poszukujących ochrony.

Jako podmioty instytucjonalne podejmujące problematykę cudzoziemców poszukujących ochrony potraktować należy także **organizacje pozarządowe**. W Polsce istnieje co najmniej kilkanaście organizacji bezpośrednio zajmujących się integracją cudzoziemców, w tym uchodźców.

Organizacje podejmujące bezpośrednio problematykę uchodźców podzielić możemy na organizacje polskie (utworzone przez obywateli polskich) oraz organizacje utworzone przez samych uchodźców¹. Przykładami organizacji polskich będą:

- ◆ **Polska Akcja Humanitarna**² – organizacja, w strukturze której znajduje się, działające od 1993 roku, Centrum Pomocy Uchodźcom. Zajmuje się m.in. pomocą socjalną cudzoziemcom, którzy otrzymali status uchodźcy w Polsce (m.in. w poszukiwaniu pracy, mieszkania) oraz tym, którzy się o taki status ubiegają. Polska Akcja Humanitarna uruchomiła dom uchodźcy (dla ok. 30 osób) i klub dla uchodźców (gdzie cudzoziemcy mogą m.in. skorzystać z bezpłatnych lekcji języka, nauki obsługi komputera itp.). Fundacja prowadzi program integracyjny, którego częścią jest program kierowany do dzieci.
- ◆ **Caritas Polska i Caritas diecezjalne**³ – organizacja prowadząca m.in. tzw. Biura dla migrantów i uchodźców (działające w czterech miastach: Białymstoku, Lublinie, Wrocławiu i Zgorzelcu), spełniające w stosunku do interesantów głównie funkcję informacyjną; jednakże w miarę możliwości udzielana jest tam też pomoc praktyczna (przy organizacji noclegów, sprawach urzędowych, w zakresie doraźnego wsparcia).
- ◆ **Polski Czerwony Krzyż**⁴ – organizacja która do 1991 r. była jedyną instytucją sprawującą pełną opiekę nad cudzoziemcami. W latach 50-tych opiekowała się grupą uchodźców z Grecji, w latach 1984-91 podjęła kilka grup uchodźców z krajów arabskich i Afryki deportowanych ze Szwecji, w 1989 r. grupę ponad 2,5 tysiąca uciekinierów

¹ Więcej informacji o organizacjach pozarządowych działających w obszarze migracji i uchodźstwa znaleźć można m.in. w: A. Grzymała-Kazłowska, M. Okólski, *Non-governmental initiatives pertaining to immigrants in Poland*, in: *Influx and Integration of Migrants in Poland in the Early XXI Century* (Working Papers 50/2003, Institute for Social Studies, Warsaw University) oraz Ł. Łotocki, *Immigration in Poland in the context of non-governmental organizations activity*, w: *Contemporary migration issues: migration and society. Legal framework of migration versus human rights* (The 4th International Immigration Conference), Wydawnictwo PWSBiA, Warszawa 2005, a także na stronach www.unhcr.pl

² www.pah.org.pl

³ www.caritas.pl

⁴ www.pck.org.pl

z NRD, a w 1992 grupę z byłej Jugosławii w wyniku wojny domowej na Bałkanach. W 1999 r. na zlecenie rządu, PCK sprawował opiekę na uciekinierami z Kosowa¹.

- ◆ **Fundacja „Ocalenie”** – organizacja świadcząca bieżącą pomoc uchodźcom i osobom oczekującym na decyzję. W działalność organizacji zaangażowani są cudzoziemcy (uchodźcy), którzy wchodzi w skład władz fundacji.
- ◆ **Stowarzyszenie „Proxenia”²** – organizacja wspierająca integrację cudzoziemców poprzez upowszechnianie wzorców pomocy humanitarnej, wpływanie na opinię publiczną, wspieranie zatrudnienia cudzoziemców itp.

Wśród organizacji utworzonych przez cudzoziemców znajdują się m.in.:

- ◆ **Stowarzyszenie Uchodźców w Rzeczypospolitej Polskiej³** – organizacja publikująca pismo „Głos Uchodźcy”, zawierające informacje na temat uchodźców w Polsce czy fragmenty twórczości uchodźców. Ponadto Stowarzyszenie podjęło inicjatywę organizacji Europejskiego Tygodnia Przeciw Rasizmowi, który odbywa się co roku między 21 a 28 marca.
- ◆ **Związek Białoruskich Uchodźców Politycznych w Polsce** – organizacja utworzona przez osoby, które działały na Białorusi w opozycji i wyjechały z kraju w obawie przed prześladowaniami. Celem Stowarzyszenia jest pomoc prawna, informacyjna, psychologiczna, finansowa dla osób ubiegających się o status uchodźcy oraz osób, którym nadano status uchodźcy, a także mających obywatelstwo lub pochodzenie białoruskie, zmuszonych do przeprowadzenia się do Polski z powodu przekonań politycznych.

Wspomnieć należy także o działających w Polsce organizacjach międzynarodowych, takich jak m.in.:

- ◆ **Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych (UNHCR)⁴**, który monitoruje tryb nadawania statusu uchodźcy i przestrzeganie Konwencji Genewskiej, a także prowadzi działalność informacyjną.
- ◆ **Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM)⁵**

¹ S. Śniegowska, Polski Czerwony Krzyż, w: *Ochrona uchodźców. Dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Konwencji Genewskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 100

² www.proxenia.org.pl

³ www.voiceofexile.com

⁴ www.unhcr.pl

⁵ www.iom.pl

- ◆ **Helsińska Fundacja Praw Człowieka**¹
- ◆ **Amnesty International**²

Ponadto istnieją również poradnie prawne wyspecjalizowane w świadczeniu bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców, takie jak³:

- ◆ **Sekcja Praw Człowieka Uniwersyteckiej Poradni Prawnej Uniwersytetu Jagiellońskiego**⁴
- ◆ **Klinika Prawa - Studencki Ośrodek Pomocy Prawnej. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego**⁵
- ◆ **Stowarzyszenie Praw Człowieka im. Haliny Nieć**⁶

¹ www.hfhrpol.waw.pl

² www.amnesty.org.pl

³ patrz także: strona internetowa Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych – www.fupp.org.pl

⁴ www.ujhrc.org

⁵ www.klinika.wpia.uw.edu.pl

⁶ www.niecassociation.org

Rozdział 3

Geopolityczne uwarunkowania uchodźstwa do Polski

Dla wielu jej mieszkańców, geopolityczne położenie Polski w sercu Europy, pomiędzy ekspansywnymi sąsiadami, w otwartej przestrzeni Niziny Środkoeuropejskiej (pozbawionej naturalnych przeszkód trudnych do sforsowania), w przeszłości okazywało się być pośrednią przyczyną przymusowych migracji. Emigranci kierowali się najczęściej na zachód Europy. Dziś Polska jest krajem przyjmującym uchodźców, którzy przyjeżdżają z kilkudziesięciu państw świata.¹ W latach 2000-2004 najliczniejsze grupy osób ubiegających się w naszym kraju o nadanie statusu uchodźcy pochodziły z byłych republik radzieckich (wyłączając 3 państwa bałtyckie – od 2004 r. członków Unii Europejskiej) oraz Azji, przede wszystkim kilku krajów leżących w części zachodniej i południowej. Mniejsze grupy uchodźców przybywały z kontynentu afrykańskiego, głównie z państw tzw. Rogu Afryki. O status uchodźcy bardzo rzadko występowały osoby pochodzące z kontynentu amerykańskiego i pozostałych państw europejskich (z wyjątkiem obywateli Rumunii i Bułgarii - aktualnie kandydujących do UE).

Liczba osób ubiegających się w Polsce o przyznanie statusu uchodźcy stale wzrasta od 2001 r. Nie jest to zgodne z tendencją panującą w większości innych krajów, także na obszarze Unii Europejskiej. Na taki stan rzeczy wpływ ma przede wszystkim położenie Polski jako pierwszego państwa poza Wspólnotą Niepodległych Państw, na szlaku migracyjnym z Europy Wschodniej i Azji Środkowej na Zachód. Na rzeczony wzrost oddziałuje też nie słabnące napięcie na północy Kaukazu, pozostającego głównym regionem pochodzenia osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w RP.²

Od 1994 r., z krótką przerwą w latach 1996-1999, na północnym Kaukazie trwa rosyjsko-czeczeński konflikt zbrojny. Z analizy danych Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców wynika, że zdecydowaną większość wszystkich wniosków o nadanie statusu

¹ W latach 2000-2004 wnioski o nadanie statusu uchodźcy w RP składały osoby z 82 różnych państw. W niniejszej analizie nie uwzględniono figurujących w statystyce ostatnich 5 lat, 8 krajów Unii Europejskiej (w tym 6 nowych członków) oraz 7 państw leżących w Europie, nie należących do UE i nie będących republikami radzieckimi.

² *Informacja o stosowaniu w 2004 r. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego*, s. 3. www.uric.gov.pl 15.05.2005.

uchodźcy w Polsce, złożonych w latach 2000-2004 stanowiły wnioski złożone przez obywateli Federacji Rosyjskiej (łącznie 18488)¹, a ich ilość systematycznie wzrasta (z 1183 w roku 2000 do 7183 w roku 2004). W ubiegłym roku wnioski składane przez obywateli Federacji Rosyjskiej stanowiły 89% ogółu. W tym odsetku, 6508 pochodziło od osób deklarujących narodowość czeczeńską. Jest to prawidłowość, która utrzymuje się od dłuższego czasu, ponieważ w latach 2000-2004 aż 60% wszystkich osób ubiegających się o przyznanie statusu uchodźcy stanowili zadeklarowani Czeczeni.² Jak stwierdził Prezes Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców, J. Węgrzyn, kiedy sytuacja w regionie północnego Kaukazu się zaostrza, zwiększa się napływ na terytorium RP osób pochodzenia czeczeńskiego.³ Obywatele Federacji Rosyjskiej stanowią najliczniejszą grupę wg kategorii obywatelstwa osób, w stosunku do których w latach 2000-2004 wydano pozytywne decyzje w sprawie o nadanie statusu uchodźcy (933) lub zgodę na pobyt tolerowany (760). Poniżej dokonano też krótkiej analizy sytuacji społeczno-politycznej i jej znaczenia w skali przymusowego ruchu wędrownego ludności w krajach, z których w okresie poprzednich pięciu lat przybyły do Polski stosunkowo najliczniejsze grupy uchodźców.⁴

Rosja

Po uzyskaniu niepodległości przez 14 pozostałych republik związkowych, Rosja jako główny spadkobierca wielonarodowego, socjalistycznego państwa⁵, utraciwszy 5327,8 tys. km², pozostała największym krajem świata, o powierzchni 17075,4 tys. km².⁶ Dłuższego opisu wymaga określenie geopolitycznego znaczenia państwa o rozciągłości równoleżnikowej 9 tys. km. i południkowej 2,5-4 tys. km., którego rozrost terytorialny trwał nieprzerwanie

¹ Obliczenia własne.

² Wśród nich znajdowały się także osoby pochodzące z innych republik kaukaskich Federacji Rosyjskiej, które deklarowały narodowość czeczeńską, chociaż ich emigracji nie motywowały okoliczności związane z prowadzeniem działań wojennych w bezpośredniej bliskości miejsca zamieszkania, lecz względy ekonomiczne lub społeczne. *Informacja o stosowaniu w 2004 r. ustawy...*, op.cit., s. 4.

³ J. Brzuszkiewicz, *Czy grozi nam zalew uchodźców z Czeczenii?*, Gazeta Wyborcza, 19.09.2004.

⁴ Analiza danych statystycznych (www.uric.gov.pl) obejmuje liczbę wniosków o nadanie statusu uchodźcy, złożonych przez obywateli poszczególnych krajów, a także ilość decyzji pozytywnych (w I i II instancji) wydanych przez Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców oraz Radę ds. Uchodźców w latach 2000-2004.

⁵ Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich zamieszkiwało ok. 130 narodów i narodowości. W jego skład wchodziło 15 republik związkowych, 20 republik autonomicznych (niektóre wchodziły w skład republik związkowych), 8 obwodów autonomicznych, 10 okręgów autonomicznych oraz 6 krajów. Wymienione jednostki administracyjne dzieliły się na 121 obwodów. *Polityczny Atlas świata 1992*, Agro-L, Warszawa 1991, s. 35.

⁶ Jak wyżej.

przez pół tysiąclecia; państwa, które od co najmniej dwóch stuleci odgrywa kluczowe role w polityce światowej.¹

Najnowszy spis powszechny przeprowadzono w Rosji 8-9.X.2002 r. Jego wyniki wskazują, że od 1989 r. liczba ludności Federacji Rosyjskiej zmniejszyła się o 1,8 mln. i wynosi obecnie 145,0 mln. Spadek liczby ludności rekompensowało w ubiegłych latach dodatnie saldo migracji, głównie dzięki napływowi ludności rosyjskiej i rosyjskojęzycznej z innych krajów Wspólnoty Niepodległych Państw i republik bałtyckich². Rosję zamieszkuje ok. 100 różnych narodów i narodowości, z których najliczniejsi są Rosjanie (81,5%), Tatarzy (3,8%), Ukraińcy (3%), Czuwasze (1,2%), Baszkirzy (0,9%), Białorusini (0,8%), Mordwini (0,7%). Do 1991 r. działalność kościołów i związków wyznaniowych na terenie Rosji była zakazana. Obecnie trwa proces odbudowy struktury wyznaniowej. Najliczniejszą grupę wiernych stanowią prawosławni, których liczbę szacuje się na ok. 35 mln (16,3%). Muzułmanów jest ok. 15-22 mln. (powyżej 10%, głównie sunnitów), ok. 700 tys. Żydów i 320 tys. katolików (głównie obrządku greckiego). Językiem urzędowym jest rosyjski, posługuje się nim 86,6% ludności.³

Najważniejsze problemy społeczne współczesnej Rosji to regres demograficzny, zapaść ekonomiczna i nierówności w społeczeństwie postsocjalistycznym. Czarne scenariusze zakładają, że w konsekwencji wzrostu tempa spadku liczby ludności, już w 2050 r. liczba mieszkańców kraju może wynosić 75-100 mln., co przyniosłoby bardzo poważne w skali globalnej skutki ekonomiczne i polityczne.⁴ Wyjątkowo niepokojącym zjawiskiem jest obniżenie się, między rokiem 1960, a 2003, przeciętnej długości dalszego trwania życia o 2 lata (z 69 do 67 lat).⁵

Podstawy ustrojowe federacyjnego państwa określa konstytucja (z 12.XII.1993 r.), która przyjęła m.in. zasady republikańskiej formy rządów, prymatu ustawodawstwa federalnego oraz zasadę suwerenności federacji nad całym jej terytorium, zgodnie z którą rząd

¹ Część azjatycka stanowi ok. 75% obecnego terytorium Federacji Rosyjskiej, ale mieszkający w części europejskiej stanowią ok. 80% ogółu ludności kraju. Dlatego Rosja jest jedynym prawdziwym krajem euroazjatyckim. Fakt ten i poczucie oryginalności kultury określają tożsamość Rosjan jako przedstawicieli odrębnej cywilizacji. W zachodnich regionach Europy Rosja pozostaje inna i nieznaną. W części europejskiej Rosji znajduje się najwyższy szczyt kontynentu (Elbrus, 5642 m. n.p.m.). Z jednej strony, nie jest nim położony w Alpach Mont Blanc, jak podaje wiele źródeł. Z drugiej, Rosjanie identyfikują swój kraj jako swoisty kontynent. K. Lye, *Państwa świata*, Elipsa, Warszawa 2003, s. 260.

² W latach 1991-2004 do Rosji przyjechało 10,9 mln. osób, a saldo migracji wyniosło 5559 tys. <http://main.news.izvestia.ru/community/09-10-03/news62354> 18.06.2005.

³ A. Bińkowski, *Almanach państw świata*, Warszawa 2004, s. 357-358; *Europa Środkowa i Wschodnia. Eurazja Północna*, Warszawa 2001, s. 352.

⁴ J. Urbanowicz, *Śmierć Rosji*, Wprost, 30.I.2005.

⁵ W latach 1980-2000 wartość wskaźnika syntetycznego HDI dla Rosji (do 1991 r. w ramach ZSRR) obniżyła się z 0,809 do 0,781. <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/VLUDocEn/Russia-> 18.06.2005

federalny stoi na straży integralności terytorialnej.¹ Ustrój polityczny Rosji jest ustrojem prezydenckim. Obecnie urząd prezydenta sprawuje Władimir Putin, którego 1.I.2000 r. powołał ustępujący prezydent B. Jelcyn. 26.III.2000 r. W. Putin został wybrany prezydentem w powszechnych wyborach, zdobywając w pierwszej turze 53% głosów. Najgroźniejszy kontrkandydat, komunista G. Ziuganow - przywódca najsilniejszej wówczas w Rosji partii politycznej, zdobył poniżej 30% głosów (frekwencja – 69%). Był to pierwszy przypadek przekazania władzy w państwie rosyjskim sankcjonowany aktem demokratycznym.² Władzę ustawodawczą sprawuje dwuizbowa Duma Państwowa (*Gosudarstwienaja Duma*), w której największą reprezentację aktualnie posiada proprezydencka partia Jedna Rosja³. Od kilku lat obserwuje się centralistyczny kurs systemu politycznego. 13.V.2000 r. prezydent W. Putin wydał dekret o zadaniach przedstawicieli pełnomocnych prezydenta, na mocy którego powołano 7 okręgów administracji federalnej. Utworzenie okręgów, pokrywających się terytorialnie z obszarami okręgów wojskowych, następnie mianowanie tam na stanowiskach pełnomocników prezydenta wysokich funkcjonariuszy Federalnej Służby Bezpieczeństwa (dawniej KGB) i wysokich stopniem oficerów armii, było najpoważniejszym krokiem na drodze centralizacji zarządzania państwem i wzmocnienia władzy prezydenckiej.⁴ Kolejnym etapem w procesie skupiania władzy przez Moskwę jest nadanie prezydentowi kompetencji mianowania gubernatorów i prezydentów republik.⁵ W raportach międzynarodowych organizacji obrony praw człowieka na zjawisko nadmiernej centralizacji władzy w Rosji zaczyna się zwracać coraz baczniejszą uwagę, podkreślając problem odejścia od zasady rozdziału władzy.⁶

Najpoważniejsze problemy polityczne kraju dotyczą po pierwsze, przenikających się ze światem polityki, struktur interesu i stojących na ich szczytach wpływowych oligarchów. Po drugie, konieczności sprostania przez władze oczekiwaniom społecznym dotyczącym sytuacji ekonomicznej, a przede wszystkim potrzebie poczucia stabilizacji i potrzebie

¹ M. Czajkowski, *Konstytucja i system polityczny Federacji Rosyjskiej*, w: L. Suchanek (red.), *Rosjoznawstwo*, Kraków 2004, s. 398.

² 14.III.2004 r. W. Putin ponownie wygrał wybory (71% głosów) i rozpoczął drugą kadencję. A. Skrzypek, *Druga smuta*, Warszawa 2004, s. 149.

³ Inne zasiadające w parlamencie partie (ostatnie wybory w 2003 r.) to: Komunistyczna Partia Rederacji Rosyjskiej, Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji (nacionaliści), blok Ojczyzna (nacionaliści). Liberalna opozycja nie zasiada w Dumie. Tamże, s. 171-174.

⁴ Równocześnie Rosja nadal dzieli się administracyjnie na 21 republik, 6 krajów, 10 okręgów autonomicznych, 49 obwodów, 1 obwód autonomiczny oraz 2 miasta wydzielone. Tamże, s. 149-155; *Europa Środkowa i Wschodnia. Eurazja Północna*, op.cit., s. 352..

⁵ Dotychczas byli wyłaniani w wyborach lokalnych. *Reformy Putina w Dumie*, maw, Gazeta Wyborcza, 28.09.2004.

⁶ *Rossija poslie Biesłana*, Human Rights Watch Report (2004) <http://www.hro.org/war/beslan/2004/10/07.php>

świadomości imperialnej. Po trzecie dotyczą separatyzmów, zagrażających integralności państwa, a w dalszej konsekwencji także życiu i zdrowiu obywateli.

Wojnę oligarchom, prezydent Putin wydał nie tylko w wymiarze propagandowym, co odpowiada panującym nastrojom społecznym. W walce z oligarchiczną gospodarką analitycy upatrują sposobu na zmniejszenie wpływów niezależnych ośrodków politycznych. Świadczyć o tym mogą cele obierane przez realizatorów antyoligarchicznej kampanii. W minionych latach stanowiły je osoby, których polityczne zaangażowanie nie odpowiadało interesom obozu związanego z władzami na Kremlu.¹ Władze przejmują majątki „nielejalnych” i kontrolę nad strategicznymi przedsiębiorstwami. Jednocześnie, wielu wpływowych ludzi polityki (nawet w najbliższym otoczeniu prezydenta) swobodnie realizuje własne interesy.²

Uważa się, że niezależne ośrodki polityczne zostały w Rosji pozbawione znaczenia. Opozycja polityczna zaczyna się wzajemnie przenikać z organizacjami obrony praw człowieka. Organizatorzy zorganizowanego w grudniu 2004 r. Kongresu Obywatelskiego za duży sukces uznają sam fakt jego zorganizowania.³ Tak, jak w przypadku kampanii antyoligarchicznej, władze umiejętnie wykorzystują panujące nastroje społeczne. W Rosji rośnie tradycyjna niechęć do Zachodu i USA. Wykorzystywana w medialnych kampaniach⁴, obracana bywa również przeciwko politycznym oponentom, identyfikowanym jako sympatycy Ameryki.⁵

Sprostanie oczekiwaniom społecznym, z jednej strony oznacza dla władz kremlowskich kontynuowanie reform społeczno-ekonomicznych, celem polepszenia trudnych warunków bytowych ludności⁶. Rząd odniósł na tym polu pewne sukcesy. W Rosji spadło bezrobocie, wzrosły realne płace i emerytury.⁷ Z drugiej strony, społeczeństwo oczekuje podniesienia prestiżu państwa i autorytetu władzy. Odczuwane poparcie opinii publicznej umacnia kierunek działań podejmowany przez władze na drodze odejścia od

¹ W zakończonym niedawno, głośnym procesie, były szef koncernu naftowego Jukos – Michaił Chodorkowski, wspierający opozycyjny, pozaparlamentarny Sojusz Sił Prawicowych - został skazany na 9 lat łagru.

² Oligarchą w rozumieniu rządowej kampanii jest Dmitrij Miedwiediew – należy do kategorii oligarchów-biurokratów. A. Skrzypek, *Druga smuta*, op.cit., s. 168-169; *Wróg Putina idzie do łagru*, not. GAD, Gazeta Wyborcza, 1.06.2005.

³ K. Kurczab-Redlich, *Dławiona opozycja*, Rzeczpospolita, 22.01.2005.

⁴ T. Bielecki, *Straszny Zachód i rosyjskie sieroty*, Gazeta Wyborcza, 2.06.2005.

⁵ Jak pokazują badania *Rossijskowo Niezawisimowo Instituta Socyjalnych i Nacyjonalnych Problem*, prowadzonych pod kierownictwem Michaiła Gorszkowa, w ciągu zaledwie 5 lat (1995-2001) negatywne nastawienie Rosjan do Zachodu i Ameryki zwiększyło się czterokrotnie – w 2001 r. na poziomie 40%. <http://forums.ng.ru/society/2002/02/22/news.ng.ru.2002.02.21.1014303177.html> 14.06.2005

⁶ Wprowadzenie podatku liniowego i inne działania na rzecz liberalizacji gospodarki oraz adaptowanie neoliberalnych zasad polityki społecznej.

⁷ A. Skrzypek, *Druga smuta*, op.cit. 168-170.

demokratycznych zasad rządzenia. Organizacje pozarządowe zwracają uwagę na coraz częstsze przypadki łamania praw człowieka w życiu publicznym, m.in. pokazowe procesy, w których oskarżycielem najczęściej jest FSB. Trudna jest sytuacja organizacji, które starają się bronić niesłusznie skazanych.¹

Bardzo ważną kwestią są ograniczenia wolności słowa, o których niewiele źródeł ma odwagę informować. Zdarzają się ataki na dziennikarzy. Szczególnie niepopularnym w mediach tematem jest trwający konflikt w Czeczenii. By o nim pisać, niektórzy ryzykują własnym życiem lub zdrowiem. Podczas zeszłorocznego ataku terrorystycznego na szkołę w osetyńskim Biesłanie, próbowano otruć dwie śpieszące na miejsce wydarzeń dziennikarki - Annę Politkowską i Nanę Leżawą. Próba otrucia powiodła się natomiast w przypadku Jurija Szczekocichina, nestora niezależnego dziennikarstwa w Rosji.²

Najbardziej złożonym z rosyjskich problemów są tendencje separatystyczne na południu federacji, w tym najpoważniejszy, ciągle nieuregulowany konflikt w regionie – czeczeński. Jego eskalacja stanowi o masowej skali uchodźstwa z Rosji.

Rosja/Czeczenia

Czeczeni są jedną z wielu grup etnicznych, zamieszkujących północny Kaukaz, podbijany przez moskiewskich carów od XVII w. Stanowią grupę jednolitą językowo i kulturowo, o wspólnej świadomości historycznej oraz silnych więzach wspólnoty interesu i przynależności.³ Ogromny wpływ na dzisiejsze postawy społeczności czeczeńskiej odgrywa tradycja oraz świadomość historyczna. Dlatego bardzo ważna w zrozumieniu aktualnego stanu rzeczy na Kaukazie, wydaje się znajomość przeszłości Czeczenów, którzy dążą do uniezależnienia się od Rosji w zasadzie od chwili, gdy w 1722 r. Rosjanie wkroczyli do ich górskiego kraju. W przeszłości najwybitniejszym wodzem czeczeńskim był legendarny Szamil, który w latach 1840-1859 zdołał utworzyć niezależne państwo.⁴ Szamil dysponował dużą siłą militarną, z którą Rosjanie nie mogli sobie poradzić. W ówczesnych wydarzeniach można doszukiwać się analogii do czasów współczesnych. Car wysyłał w góry Kaukazu kolejne ekspedycje, które doznawały porażek. Podobnie, jak dziś, Czeczeni pozostawali osamotnieni w walce. Turcja kilkukrotnie nie dotrzymała obietnic pomocy.⁵ W podobnym

¹ K. Kurczab-Redlich, *Dławiona opozycja...*

² Tamże.

³ J. Ferenc, *Świat odwraca wzrok. Czeczenia w świetle prawa i w oczach świata*, Toruń 2004, s. 24-25.

⁴ S. Ciesielski, *Rosja-Czeczenia. Dwa stulecia konfliktu*, Wrocław 2003, s. 59-79.

⁵ Jak wyżej.

położeniu Czeczenia znajdowała się w czasie krótkotrwałej niepodległości, w latach 90-tych. Żaden kraj nie uznał rządu czeczeńskiego.¹ Kwestia czeczeńska i dziś uważana jest powszechnie za wewnętrzny problem Rosji. Zwłaszcza po nowojorskich wydarzeniach z 11.IX.2001 r., po których Stanom Zjednoczonym bardzo potrzebny jest tak znaczący sojusznik w walce z międzynarodowym „terroryzmem”, jakim jest Rosja. W pewnej sprzeczności pozostają dwie zasady doktryny prawa międzynarodowego, prawo narodów do samostanowienia oraz zasada integralności państwowej. Rosjanie uważają, że prawo narodów do samostanowienia nie obejmuje jednocześnie prawa do secesji, które pozostaje jedynie normą moralną.²

Wszystkim grupom etnicznym Federacji Rosyjskiej (w tym Czeczenom) równość, ochronę i możliwość rozwoju własnego języka gwarantuje konstytucja. Jednocześnie konstytucja nie wspomina o kulturowej autonomii narodowości, specyfiki grupy etnicznej, ani o ochronie jej naturalnego środowiska życiowego. Uznając zasadę samostanowienia, nie określa jednocześnie sposobu realizacji tej zasady, co obecnie stwarza w Czeczenii sytuację zupełnie bez wyjścia z punktu widzenia prawa.³

Po upadku państwa Szamila w 1859 r., Czeczeni dwukrotnie próbowali uzyskać suwerenność na drodze powstań narodowych, w latach 1907 i 1913. Prawo narodów do samostanowienia nabrało nowego wymiaru⁴, gdy w Rosji wybuchła Rewolucja Październikowa (1917). Powiodła się próba ponownego utworzenia własnego państwa, na czele którego stanął wnuk Szamila. Niedługo po jego upadku, Czeczenia stała się częścią ZSRR. Straszny dla całego państwa radzieckiego, okres II wojny światowej, odznaczył się piętnem także na historii Czeczenów. Oskarżeni przez J. Stalina o kolaborację z Niemcami, w połowie lat 40-tych zostali masowo wywiezieni do Kazachstanu i Kirgizji. Pamięć o tamtych wydarzeniach stanowi ważny składnik tożsamości czeczeńskiej.⁵ Mimo, że po śmierci *woźdźży*, w 1957 r. Nikita Chruszczow przywrócił im autonomię, to tak wówczas

¹ Z wyjątkiem afgańskiego, teokratycznego reżimu Talibów. Gdy Czeczeni ogłosili niepodległość, Rosja zagroziła zerwaniem stosunków dyplomatycznych z każdym państwem, które uznałoby suwerenność Iczkerii (czeczeńska nazwa republiki).

² Faktem jednak pozostaje, że Federacja Rosyjska sama swego czasu opuściła Związek Radziecki, dokonując secesji wbrew porządkowi konstytucyjnemu. J. Ferenc, *Świat odwraca wzrok...*, op.cit., s. 29.

³ A. Stępień (red.), *Współczesna Rosja. Leksykon. Polityka, organizacje, społeczeństwo*, Łódź 1999, s. 27.

⁴ W postaci zasady leninowskiej, zakładającej dążenie narodu do rozszerzenia lub utrwalenia socjalizmu, co było i jest dalekie od dążeń tradycjonalistycznej, klanowej społeczności czeczeńskiej.

⁵ Po śmierci Dżohara Dudajewa, pierwszego prezydenta Czeczenii, Timur Mutsurayev, w utworze *Dżohar*, związał postać szanowanego przez Czeczenów przywódcy z pamięcią o masowych wywózkach i dążeniami niepodległościowymi: „...zamknulis wnow wraga akowy, nas wnow gatowili w wagony, no Ty widomy bożej wolej nam wsjem glaza atkrył...” („...znowu zacisnęły się wroga kajdany, znów szykowali nam wagony, ale Ty prowadzony wolą Bożą utworzyłeś nam wszystkim oczy...”).

w Związku Radzieckim, jak dziś w Rosji, pozostają grupą upośledzoną w dostępie do stanowisk urzędniczych, wyższych stopni wojskowych, a nawet wykształcenia.¹

Zasadniczą przyczyną trwającego obecnie eksodusu ludności cywilnej z Czeczenii są toczone od 1999 r. walki zbrojne pomiędzy federalnymi wojskami rosyjskimi, a w różnych okresach, mniej lub bardziej skoordynowanymi w swych działaniach, oddziałami różnych czeczeńskich atamanów polowych (w tym najbardziej znanych: Basajewa, Giłajewa, Radujewa).

Pierwsza „wojna czeczeńska” (1994-1996), której plastycznych opisów dostarczają m.in. S. Ciesielski i J. Modrzejewska-Leśniewska, była bardzo krwawa² i bardzo kosztowna. Rosję kosztowała ok. 5,5 mld. USD i wg ustaleń rosyjskich historyków wojskowości - 5552 żołnierzy.³ Straty czeczeńskie wyniosły 2500-2700 żołnierzy i między 30-100 tys. cywilów. Około 40 tys. osób musiało opuścić swoje dotychczasowe miejsca zamieszkania. Czeczenia jeszcze w czasach radzieckich była niedoinwestowana, ze względu na niechęć, jaką darzyły jej mieszkańców władze na Kremlu,⁴ jednakże w okresie działań wojennych 1994-1996 została zrujnowana doszczętnie. Jak podały władze republiki w marcu 1997 r., zniszczono 60% budynków w miastach i 40% na wsi. Z powierzchni ziemi zniknęło 80% szpitali, wszystkie uczelnie wyższe, 70% szkół średnich, 90% przedszkoli, 70% elektrowni i stacji transformatorowych, wszystkie zakłady budowy maszyn i przedsiębiorstwa włókiennicze oraz 90% przedsiębiorstw budowlanych. 30% zakładów petrochemicznych. Mieszkańcy republiki zostali pozbawieni 80% maszyn rolniczych, transportu samochodowego i kolejowego oraz łączności telefonicznej. Drogi i urządzenia wodociągowe zostały zniszczone w 70%.⁵

W tamtym okresie, głównie do Inguszetii, uciekło 250 tys. (z ogólnej liczby 750 tys.) mieszkańców Czeczenii, o 50 tys. więcej, niż w VIII.1999 r. Wówczas część uchodźców znalazła schronienie również w Gruzji.⁶ Do Inguszetii przybyli wtedy mieszkańcy Samaszek, Aczhoj-Martanu, Groznego, Sytuacja była lepsza, niż obecnie, ponieważ, gdy tylko walki

¹ S. Ciesielski, *Rosja-Czeczenia...*, op.cit., s. 162-171; J. Ferenc, *Świat odwraca wzrok...*, op.cit., s. 16-17.

² Wojska federalne dopuszczały się zbrodni, „identyfikując” często ludność cywilną zamieszkujejącą rejon prowadzonych działań wojennych jako bojowników. 7-8.IV.1995 r. w miejscowości Samaszki, *zaczystka* (czystka – etniczna) przeprowadzona w wyjątkowo okrutny sposób: 130 ofiar, w tym 90% mężczyźni, 7 kobiet, 2 dzieci, 22 starców. Tylko 4 osoby z bronią w ręku.

³ Według rosyjskiej organizacji obrony praw człowieka *Memorial*, straty wojsk rosyjskich wynosiły ponad 40 tys. żołnierzy. J. Ferenc, *Świat odwraca wzrok...*, op.cit., s. 18-19.

⁴ Budowano głównie infrastrukturę transportową oraz szkoły, jednak i te inwestycje nie wykraczały poza pułap najniższych wśród podmiotów związkowych.

⁵ S. Ciesielski, *Rosja-Czeczenia. Dwa stulecia konfliktu*, Wrocław 2003, s. 284-285; J. Modrzejewska-Leśniewska, *Konflikt rosyjsko-czeczeński (1994-1996)*, w: A. Bartnicki (red.), *Zarys dziejów Afryki i Azji 1869-1996. Historia konfliktów*, Warszawa 1998, s. 469-484.

⁶ M. Cutts (red.), *Uchodźcy świata. 50 lat pomocy humanitarnej*. Warszawa 2000, s. 225-229.

ustawały, wracali do opuszczonych miejscowości. Obecnie chaotyczne bombardowania i nieprecyzyjny ostrzał artyleryjski są najczęstszą przyczyną zgonów. Ludność cywilna nie jest bezpieczna ani w miejscach toczonych walk, ani poza nimi. Inguszetia była jedynym sąsiadującym z Czeczenią krajem, który w początkach działań zbrojnych 1999 r. otworzył się na uchodźców. Chociaż sama liczy ok. 300 tys. mieszkańców, przyjęła aż 200 tys. cywilów.¹

Po zastąpieniu na stanowisku prezydenta Inguszetii, Rusłana Auszewa przez wysokiego stopniem funkcjonariusza FSB, Murata Zjazikowa, obozy namiotowe dla uchodźców zostały zlikwidowane. Pomimo to, w Inguszetii nadal przebywa ok. 60 tys. Czeczenów. Dokumenty organizacji obrony praw człowieka wskazują na pogarszającą się sytuację w samej Czeczenii. Odnotowuje się coraz częstsze przypadki zaginięć, gwałtów, stosowania tortur, śmierci przez okaleczenie.²

Rosjanie stworzyli w rejonie walk system obozów filtracyjnych. Andriej Babicki, dziennikarz Radio Swaboda opisał jeden z nich, cieszący się najgorszą sławą - Czernokozowo. Według Sjergieja Kowaliowa, byłego rosyjskiego rzecznika praw obywatelskich: „...obozy filtracyjne to pseudonim obozów koncentracyjnych”.³ Stosowane w nich tortury można dzielić na psychiczne i fizyczne. Wyjątkowo okrutne zabiegi służą sterylizacji uwięzionych.⁴ Do zróżnicowanego wachlarza zbrodni popełnianych w rejonie walk należą coraz liczniejsze i bardziej wyrafinowane metody m.in. z użyciem środków chemicznych, prądu elektrycznego, agresywnych psów. Służby federalne organizują prowokacje i napady z udziałem swoich funkcjonariuszy udających bojowników czeczeńskich. Akcje tego rodzaju służą dezorientacji miejscowej społeczności i wywoływaniu konfliktów wśród samych Czeczenów. Tak zwana „czeczenizacja konfliktu” stała się otwartą doktryną polityki rządu rosyjskiego na Kaukazie, chcącemu tą metodą wskazać samych

¹ A. Poltkowskaja, *Wtoraja Czieczienskaja*, Moskwa 2003, s. 139-146.

² Identyfikuje się tysiące jednostkowych przypadków. Ofiarą padają również pracownicy organizacji obrony praw człowieka – Mahmud Magomedov (20.I.2005 r. w Groznm). Chechnya: More of the Same Extrajudicial Killings, Enforced ‘Disappearances’, Illegal Arrests, Torture, International Helsinki Federation for Human Rights (IHF), 2005

³ Całkiem niedawno okazało się, że tworzenie obozów filtracyjnych (mających na celu ustalanie tożsamości osób zatrzymanych w rejonie walk, celem identyfikacji bojowników), jest możliwe nie tylko na terenie Czeczenii. Rosyjskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydało tajną dyrektywę, dopuszczającą takie postępowanie w sytuacjach nadzwyczajnych, których interpretacja może być szeroka. Niedawno procedurę zgodną z dyrektywą zastosowano w baszkirskiej miejscowości Błagowieszczeńsk, podczas zamieszek z udziałem młodzieży. T. Bielecki, *Wszechmocna milicja w Rosji*, Gazeta Wyborcza, 9.06.2005; P. Lisiewicz, *Współczesny Auschwitz jest na Kaukazie*, <http://wiadomosci.wp.pl/wiadomosc.html?wid=6621715&fromChan=1&err=5&ticket&err=1&ticket=7094428897618819u3Z%2FfirGcdKZKjp0YpjDehCHE5sgc7VIDTOng51bUM6mJ%2BI9V9p7NyxepywvVs%2FVL94M4sFS8ECA61M41nZAiO48GqmvZTjKi029RKEN5pGF1BOWIXOkN3yUkRPH1%2BnWs>

⁴ Czeczeni są grupą etniczną o bardzo wysokim wskaźniku płodności i przyroście naturalnym. Ma to istotny wymiar psychologiczny w odniesieniu do rosyjskiej depresji demograficznej.

Czeczenów jako prowokatorów trwającego chaosu i odpowiedzialnych za towarzyszące wojnie bestialstwo.¹

Sytuacja w Czeczenii ulega pogorszeniu. Położenie republiki i jej ludności znacznie się skomplikowało w obliczu działań o charakterze terrorystycznym podejmowanych przez grupy bojowników (zajęcie szpitala w Budionowsku, 1995, Teatru na Dubrowce, 2003, szkoły w Biesłanie, 2004), które miały na celu wymuszenie na władzach pertraktacji, ale w powszechnej świadomości utkwily jako akty haniebnego terroru, które pochłoneły setki ofiar. Prezydent W. Putin od dawna odcina się od możliwości prowadzenia negocjacji z przywódcami czeczeńskimi, a w wygłoszonym 25 kwietnia br. orędziu do narodu ostro skrytykował jedyne od chwili wybuchu wojny porozumienie pokojowe z Chasawjurt (1996 r.).² Nic nie zapowiada końca panującego w Czeczenii chaosu.

Pozostałe kraje b. ZSRR

Wśród byłych republik radzieckich, kolejnym po Rosji krajem pochodzenia obywateli ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w RP, pod względem ilości wniosków złożonych w latach 2000-2004, jest Armenia (łącznie 1828 wniosków w ciągu 5 lat). Duża liczba Ormian ubiegających się o status uchodźcy pojawiała się w latach 90-tych, gdy w Armenii sytuacja polityczna uległa destabilizacji na skutek wojny prowadzonej z sąsiednim Azerbejdżanem o Górski Karabach (był to pierwszy symptom niepokojów etnicznych towarzyszących rozpadowi ZSRR zarejestrowany już w 1988 r.).³ W okresie minionych 5 lat liczba zgłaszających się w Polsce uchodźców armeńskich malała każdego kolejnego roku, z 844 (2000) do 18 (2004). Zwykle jednak Ormianie nie spełniali formalnych kryteriów nadania statusu uchodźcy.

Liczną grupę osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w RP w latach 2000-2004 stanowili obywatele Mołdowy (484), kraju o silnych tendencjach ku przyłączeniu się do Rumunii, rozdartego secesją części terytorium (Republika Naddniestrzańska). W stosunku do obywateli Żołdowy nie zapadła w latach 2000-2004 ani jedna pozytywna decyzja.

Stosunkowo stała liczba osób ubiegających się o status uchodźcy napływała do Polski w kolejnych latach analizowanego okresu (2000-2004) z dwóch krajów sąsiedzkich o niedemokratycznych reżimach politycznych – Białorusi (476 wniosków) i Ukrainy (316

¹ Tamże; Chechnya: More of the Same..., op.cit.

² P. Cywiński, *Putin imperialny*, Gazeta Wyborcza, 26.IV.2005.

³ M. Cutts (red.), *Uchodźcy świata. 50 lat pomocy humanitarnej*. UNHCR, Warszawa 2000, s. 206-207.

wniosków). Szczególną stałością cechuje się liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy składanych w kolejnych latach przez osoby pochodzące z Białorusi (52 wnioski w 2004 r., 76 wniosków w 2001 r.), ilustrując stały, nie bardzo wysoki poziom napięcia politycznego i trwałość białoruskiego reżimu prezydenckiego. W tym czasie, 66 obywatelom Białorusi nadano status uchodźcy, a 6 przyznano pobyt tolerowany. Wśród Ukraińców, nikomu nie nadano statusu uchodźcy, a zgodę na pobyt tolerowany otrzymało 10 osób, wszystkie w roku 2004, kiedy na Ukrainie doszło do „pomarańczowej rewolucji”, w wyniku której władzę przejęli politycy prozachodni. Ukraina pozostała niestabilna politycznie, z oligarchiczną gospodarką, powszechną korupcją oraz grożącym rozpadem wskutek wewnętrznych podziałów kulturowych i bardzo złej sytuacji ekonomicznej.¹

Kolejnym krajem postradzieckim, w którym na skutek silnej presji społeczeństwa nastąpiła zmiana władzy (2003 r.) jest Gruzja. W latach 2000-2004 wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyło 286 osób pochodzenia pochodzących z tego właśnie kraju, z których 14 rozpatrzono pozytywnie. Niewiele mniejszą liczbę wniosków złożyli w analizowanym okresie obywatele innej republiki kaukaskiej - Azerbejdżanu (245), ale nikomu z nich nie nadano statusu uchodźcy, ani nie przyznano pobytu tolerowanego.

Poniżej 100 wniosków w sprawie nadania statusu uchodźcy złożyli w latach 2000-2004 obywatele 5 środkowoazjatyckich republik postradzieckich: Kazachstanu (90), Kirgistanu (42), Uzbekistanu (37), Turkmenistanu (6) i Tadżykistanu (6). Można przypuszczać, że niepokoje polityczne w niektórych z tych krajów (Kirgistan, Uzbekistan) mogą wkrótce znaleźć odzwierciedlenie w statystykach składanych w Polsce wniosków uchodźczych.

Azja

Okolo 5% wszystkich złożonych w 2004 roku wniosków o nadanie statusu uchodźcy stanowiły wnioski obywateli państw regionu Azji², wśród których mniej liczne, niż w latach ubiegłych były wnioski ludności afgańskiej (57). Jednakże, to właśnie Afgańczycy ze wszystkich mieszkańców Azji najczęściej ubiegali się o status uchodźcy w latach 2000-2004 (łącznie 1619 wniosków), rekordową ilość wniosków składając w latach 2001 (416) oraz

¹ Zagadnienia związane z destabilizacją państwa i polaryzacją społeczeństwa ukraińskiego w dwubiegunowym układzie wschód-zachód oraz stabilizujące centrum mają ścisły związek ze słabością i antypaństwowym charakterem działalności elit politycznych. Szerzej zagadnienia te opisuje M. Riabczuk w książce *Dwie Ukrainy* (Wrocław 2004).

² *Informacja o stosowaniu w 2004 r. ustawy...*, op.cit., jak wyżej.

2002 (598) – lata zaostrzenia konfliktu i wzmożonej kampanii antyterrorystycznej w regionie. W analizowanym okresie 20 osobom pochodzącym z Afganistanu przyznano status uchodźcy, a 23 pobyt tolerowany.

Afganistan

Afganistan, położony w południowo-zachodniej Azji, jest krajem o trudnych warunkach naturalnych. Większość terytorium zajmują góry i wyżyny.¹ Stosunkowo niewielkie, żyzne tereny nizinne i równinne występują jedynie na północy i południowym zachodzie. Podzwrotnikowemu suchemu klimatowi towarzyszą dość wysokie amplitudy temperatur, silne wiatry oraz niskie średnie sumy opadów.² Przy śródlądowym położeniu, braku dużych zbiorników wodnych, poważny problem stwarzają susze (dotkliwe zwłaszcza jesienią i zimą), z powodu których cierpi znaczna część ludności (częściowo koczowniczej),³ w ok. 60-70% utrzymującej się z rolnictwa. Mieszkańcy miast stanowią tylko 22% z ok. 25 mln. ogółu ludności,⁴ a udział pól uprawnych i pastwisk w podziale ziemi wynosi blisko 60%. Afganistan jest krajem gospodarczo zacofanym, prawie wcale nie wykorzystującym potencjalnie dużych zasobów surowców naturalnych.

Afganistan jest państwem niestabilnym politycznie, o czym świadczyć może fakt, że obecnie obowiązujący wzór flagi państwowej jest 19 w ciągu ostatnich 100 lat.⁵ Obecny ustrój polityczny, republika islamska o prezydenckim systemie rządów, ukonstytuował się po obaleniu trwającego od 1996 r. teokratycznego reżimu Talibów.⁶ Należy podkreślić, że Afganistan jest jedynym krajem regionu Azji Środkowej i Południowej, który oparł się

¹ Są to tereny trudno dostępne, o bardzo dużych średnich wysokościach. Wśród wyżyn dominuje Hazaradżat, ciągnąca się szerokim pasmem przez środkową część kraju, osiągająca nawet 4000 m. n.p.m. Jej północną krawędź wieńczą łańcuchy gór Paropamis i Turkmenistańskich. Najwyższy szczyt górski – Noszak (wysokość: 7485 m. n.p.m.) - znajduje się w piętrzącym się na północnym wschodzie Afganistanu łańcuchu Hindukuszu Wysokiego. Większą część południa kraju także zajmują wyżyny (pustynne Margo i Registan), otoczone górami Sarlat, Hodża Arman i Czagaj. Ponad 50% terytorium Afganistanu znajduje się na wysokości co najmniej 2000 m. n.p.m. A. Bińkowski, *Almanach państw świata...*, wyd. tyt., s. 46; R. Mydel, J. Groch, *Azja*, cz. II, Kraków 2000, s. 13-14.

² Na obszarach wyżynnych i górskich (do 2000 m. n.p.m.), średnie temperatury w lipcu (najcieplejszego miesiąca roku) wynoszą ok. 25°C, podczas gdy w styczniu ujemne temperatury notuje się już na wysokości 1000 m. n.p.m. Średnia rocznych opadów wynosi zaledwie 100-400 mm. Między czerwcem, a wrześniem nad zachodnim i południowym Afganistanem wieje gorący, suchy „wiatr 120-tu dni”.

³ W. Jagielski, *Modlitwa o deszcz*, Warszawa 2004, s. 446.

⁴ Wielorakie czynniki (niska średnia długość życia, wysoki przyrost naturalny, dotykające kraj wojny oraz głód) wpływają na spore wahania liczby ludności, którą dla lat 2000-2003 w różnych źródłach szacuje się na 22-27 mln.

⁵ K. Lye, *Państwa świata*, op.cit., s. 8.

⁶ Talibowie – „studenci”, uczniowie szkół koranicznych, radykalni islamiści – głównie Pasztuni. Ich dojście do władzy w latach 90-tych aktywnie wspierał Pakistan.

europijskim kolonizatorom i chociaż był przez pewien czas kontrolowany przez Brytyjczyków, zachował niezależność.¹ Po upadku królestwa,² a następnie wyznaniowego państwa rządzonego przez mułłów (1929-1973), po kilku przewrotach wojskowych, od 1979 r., nieprzerwanie trwała wojna domowa. Jej źródła należy upatrywać w zaostrzającym się konflikcie radykalnych konserwatystów muzułmańskich i zróżnicowanych poglądowo reformatorów, próbujących modernizować tradycyjne społeczeństwo. Bezpośrednią przyczyną zaognienia konfliktu stała się inwazja, w grudniu 1979 r., 100 tys. wojsk radzieckich i poparcie udzielone przez ZSRR socjalistycznemu przywódcy - Hafizullahowi Aminowi. Armia Czerwona wycofała się dopiero po 10 latach prowadzonej w okrutny sposób wojny. Aż do dnia dzisiejszego, żadnej ze stron toczonych walk nie udało się opanować całości terytorium kraju. W okresie rządów Talibów (1994-2001), siły opozycyjnego Sojuszu Północnego, wspieranego przez Iran i Tadżykistan, w pełni kontrolowały ok. 5% terytorium na północy Afganistanu. Obecnie, pokonani Talibowie prowadzą wojnę partyzancką, głównie na południu i wschodzie kraju, wzdłuż granicy z Pakistanem. Rząd w Kabulu sprawuje tylko formalną władzę w większości miast i prowincji, w których faktycznie rządzą lokalni przywódcy.³

Uregulowaniu sytuacji politycznej nie sprzyja wieloelementowa mozaika etniczna, w której najliczniejszą grupę (blisko 40%) stanowią Pusztuni. Natomiast posługujący się zbliżonym do perskiego dari, Tadżycy (ok. 25%) oraz Hazarzy (blisko 20%), tworzą najliczniejszą grupę językową. Wśród pozostałych 18-19 grup etnicznych, liczni są także Uzbegy (5-7%), Ajmakowie (2%) i Turkmeni (2%). Językami urzędowymi są paszto (pasztuński), dari oraz uznawane za regionalne: uzbecki, turkmeński i baluczi. Kraj jest jednolity wyznaniowo. Muzułmanie stanowią niemal 100% społeczeństwa, w tym 84% wyznania sunnickiego i 15-16% szyickiego.⁴

Aktualna sytuacja w Afganistanie niesie pozorne znamiona normalności. W czerwcu ubiegłego roku odbyły się wybory do dwuizbowego Zgromadzenia Narodowego - Meli Szury. W myśl postanowień uchwalonej 4 stycznia 2004 r. konstytucji, 1/3 członków ogólnokrajowego parlamentu została mianowana przez prezydenta, zaś 2/3 zdobyła mandat w wyborach powszechnych (izba niższa) lub przez lokalne rady samorządowe. System

¹ W. Jagielski, *Modlitwa o deszcz*, op.cit., s. 107-108.

² W XIX w. mieszkańcy Afganistanu przeżyli kilka najazdów armii brytyjskich i rosyjskich. Po niepowodzeniu odparcia jednego z nich, w latach 1878-1880, Brytyjczycy narzucili swoją kontrolę. Afganistan odzyskał niepodległość 8 sierpnia 1919 r., tworząc kraj o ustroju monarchicznym.

³ R. Mydel, J. Groch, *Azja*, cz. II, op.cit., s. 17-18; A. Bińkowski, *Almanach państw świata...*, op.cit., s. 47-49.

⁴ K. Lye, *Państwa świata*, jak wyżej; A. Bińkowski, *Almanach państw świata*, op.cit., s. 46.

polityczny zakłada szerokie kompetencje głowy państwa oraz dbałość o proporcjonalny udział we władzach poszczególnych grup etnicznych.

Nieustabilizowana sytuacja polityczna sprzyja dalszemu rozwojowi rynku narkotycznego oraz towarzyszącemu temu zjawisku wprost proporcjonalnemu wzrostowi wpływów lokalnych władców i gangów, przestępczości i korupcji. Afganistan jest tradycyjnie jednym z największych światowych producentów opium. Wartość wytwarzanego narkotyku, w przeważającej części pochodzącego z prowincji Nangarhar wyniosła w 2004 r. ok. 3 mld. USD, co stanowi przeszło 60% ubiegłorocznego afgańskiego PKB.¹

Na trudną sytuację ludności cywilnej składają się zarówno ciągle konflikty zbrojne, jak również stały brak wody i klęski głodu. Wojna domowa i interwencja ZSRR w latach 1979-1988 pochłonęły ok. 5 mln. ofiar, a 3-4 mln. dzieci zmarło w tym okresie z głodu. Głód spowodowany wyniszczeniem gospodarki przez Talibów, stał się również przyczyną wielkiej migracji Afgańczyków do Pakistanu w latach 90-tych. W sumie, pod koniec 2003 r. liczba uchodźców wewnętrznych w Afganistanie wynosiła 375 tys. oraz ok. 2 mln. w Iranie i ok. 1,5 mln. w Pakistanie.²

W ubiegłym roku, najwięcej wniosków o nadanie statusu uchodźcy (pomijając obywateli Federacji Rosyjskiej), złożyły osoby pochodzące z Pakistanu (210 – równowartość niemal wszystkich wniosków złożonych przez Pakistańczyków w latach 2000-2003) oraz Indii (151). W ciągu 5 ostatnich lat liczba wniosków składanych przez jednych i drugich stale wzrastała (z wyjątkiem lat 2003-2004 w przypadku Indii). Oba skonfliktowane od drugiej połowy lat 40-tych kraje, łączą podobne problemy społeczne i religijne. W latach 2000-2004 status uchodźcy nadano 7 obywatelom Pakistanu (i 1 pobyt tolerowany) i ani jednej osobie pochodzącej z Indii (wyłącznie 1 pobyt tolerowany).

¹ Restrykcje w pierwszych latach rządów Talibów i zawierucha wojenna po ataku sprzymierzonych jesienią 2001 r. sprawiły, że na przełomie wieków gros opium sprzedawanego na światowych rynkach pochodziło z tzw. „złotego trójkąta” na pograniczu Tajlandii, Laosu i Birmy (obecnie Myanmar). W latach 2000-2001 nastąpił pięciokrotny spadek produkcji opium w Afganistanie, z 3565 do 74 ton. Jednakże, jak wynika z amerykańskich zdjęć satelitarnych i raportów Biura ONZ ds. Narkotyków i Przestępczości, podczas gdy na skutek działań władz krajów Azji pld.-wsch, plantacje maków opiumowych w tym regionie wyraźnie się skurczyły, bezprawie, chaos i brak współpracy obecnego rządu z siłami międzynarodowymi mogącymi skutecznie zwalczać gigantyczne uprawy, pozwoliły powiększyć obszar upraw afgańskich do rekordowych rozmiarów. W samej tylko prowincji Nangarhar do 131 tys. hektarów. *Afganistan ponownie głóenym producentem opium*, www.wp.pl/PAP, 2002.08.28; *Rekordowa produkcja opium w Afganistanie*, *Gazeta Wyborcza*, 2002.12.09; *Karzaj przeciwny stosowaniu herbicydów dla likwidacji plantacji makós*, www.hyperreal.info/drugs.

² A. Bińkowski, *Almanach państw świata*, op.cit. 47-49.

Indie i Pakistan

Indie to największe państwo świata o ukształtowanym systemie rządów demokratycznych. 28 stanów, 7 terytoriów związkowych oraz narodowe terytorium stołeczne, o łącznej powierzchni 3287 tys. km², zamieszkuje 1027 mln. Indoarjów (72%), Drawidów (25%) oraz innych grup, głównie Chińczyków, Tybetańczyków i Europejczyków (razem ok. 3%).¹ Zróżnicowanie etniczne odzwierciedla wielość używanych języków. Za język narodowy uważa się hindi, ale posługuje się nim mniej niż połowa Hindusów. Językami urzędowymi, poza hindi, są także angielski (posługuje się nim ok. 2% społeczeństwa) i 17 języków regionalnych. Na tym tle, nieco mniej złożona wydaje się mozaika wyznaniowa. Dominuje hinduizm - 80,3%. Zamieszkujący przede wszystkim w części zachodniej muzułmanie stanowią łącznie ok. 12%, w tym 9% sunnici i 3% szyici, katolicy i inni chrześcijanie - 2,3%, sikhowie - 1,9%, mniej liczni są buddyści, dżiniści i parsowie.²

Indie są republiką związkową o złożonym systemie sprawowania rządów opierającym się na postanowieniach konstytucji z 1950 r. Na czele rządu stoi premier (obecnie Manmohan Singh), reprezentujący większość parlamentarną. Dwuizbowy parlament federalny składa się z Izby Ludowej (5-letnia kadencja), której 543 deputowanych pochodzi z bezpośrednich, powszechnych wyborów, a 2 mianuje prezydent (członkowie społeczności anglo-indyjskiej) oraz Izby Stanów (izby wyższej), której członkowie pochodzą z wyborów pośrednich dokonywanych przez parlamenty stanowe (237 deputowanych), 8 mianuje prezydent. Kadencja Izby Stanów trwa 6 lat, co 2 lata jest odnawiana 1/3 składu. Prezydent (5-letnia kadencja) mianuje gubernatorów, którzy spośród liderów sił politycznych dominujących w poszczególnych parlamentach stanowych, mianują premierów i rządy stanowe. Do największych indyjskich stanów należą Radżastan, Maharasztra, Madhja Prades, Uttar Prades, Anthra Prades.³

Większość problemów społecznych kraju jest następstwem słabego rozwoju gospodarczego i znacznego przeludnienia. Dominującym sektorem gospodarki indyjskiej jest rolnictwo, w którym zatrudnionych jest 2/3 ludności. Niski PKB wyniósł w 1999 r. 447,3 USD. Skala ubóstwa, określona wskaźnikiem Gini'ego sięga 37,8% populacji. Przy bardzo niskim wskaźniku urbanizacji (zaledwie 39,5% ogółu stanowi ludność miejska), w Indiach

¹ Wśród Indoarjów i Drawidów można wyróżnić wiele mniejszych grup etnicznych, m. in. Hindusi (39%), Telugowie (8%), Bengalczycy (8%), Marathowie (7%), Tamilowie (7%), Gudżaratowie (5%), Kannarowie (4%), Kerelczycy (4%). R. Mydel, J. Groch, *Azja*, cz. II, op.cit., s. 95.

² A. Bińkowski, *Almanach państw świata*, op.cit., s. 184-185.

³ Tamże, s. 185; R. Mydel, J. Groch, *Azja*, cz. II, op.cit., s. 99.

jest kilka miast o liczbie ludności przekraczającej 3 mln., z charakterystycznymi slumsami skupiającymi poważne kwestie społeczne, głód i choroby, a także brak wody. W niektórych regionach i miastach (Płn. Biharz, delta Gangesu, Niz. Hindustańska, Delhi) gęstość zaludnienia osiąga poziom 500-700 osób/km². Indie, uważane, a na południu Indii (Kerala) nawet ponad 1000 osób/km².¹

Nowożytna historia Indii sięga czasów XVIII-wiecznej hegemonii brytyjskiej w regionie. W latach 1858-1947 Indie stanowiły część Korony Brytyjskiej. Na początku XX w. ożyły antagonizmy między ludnością hinduską i muzułmańską.² W latach 30-tych i 40-tych XX w., równoległe ze wzrostem tendencji niepodległościowych, nasiliły się dążenia do podziału Indii na dwa niezależne państwa. Po ogłoszeniu niepodległości, w 1947 r. powstały Indie i Pakistan. Napięcie spowodowane sporem o graniczny Kaszmir, doprowadziło do wojny indyjsko-pakistańskiej, nierozstrzygniętej w latach 1948-1949, której wynikiem był podział prowincji wzdłuż linii frontu.³

Nieuregulowany spór o Kaszmir, o który w ciągu ostatnich 50 lat stoczono 3 wojny (w latach 40, 60 i 80), stanowi zarzewie poważnego konfliktu etnicznego. Od 1989 r. konflikt kaszmirski pochłonął 40 tys. osób⁴. W 8 mln. prowincji Indie utrzymują ok. 500 tys. żołnierzy, a na najwyższym lodowcu świata Siachen, również stanowiącym przedmiot sporu oba kraje utrzymują duże kontyngenty wojskowe w stałej gotowości bojowej. W każdej chwili grozi wybuch kolejnej wojny, tym groźniejszej, że obydwie państwa są mocarstwami jądrowymi. Zagrożenie życia ludności cywilnej częstymi atakami terrorystycznymi separatystów i represjami wojska nie dotyczy wyłącznie Kaszmiru.⁵ Zamachy bombowe zdarzają się w innych częściach kraju. Często mają podłoże religijne, zwłaszcza ze strony grup i organizacji sikhijskich. Sikhowie są wyznawcami monoteistycznej religii, łączącej elementy islamu i hinduizmu. Demonstrowany przez nich radykalizm oraz twarda polityka

¹ R. Mydel, J. Groch, *Azja*, cz. II, op.cit., 98-99; http://www.undp.org/hdr2001/indicator/cty_f_IND.html 23.06.2005.

² Obecność muzułmanów na subkontynencie indyjskim sięga najazdów z VIII w., zakończonych utworzeniem w 1193 r. sułtanatu w Delhi. Po utworzeniu w 1885 r. proniepodległościowego Indyjskiego Kongresu Narodowego, przeciwne mu władze kolonialne wsparły powstanie w 1906 r. Ligi Muzułmańskiej, która wystosowała postulat podziału Indii.

³ W sierpniu 1947 r. zdecydowano o przeprowadzeniu plebiscytu dotyczącego przynależności terytorialnej spornych obszarów zamieszkiwanych przez 99 mln. ludzi. Jeden z lokalnych władców, maharadża Kaszmiru – Hari Singh, panujący nad społecznością w zdecydowanej większości muzułmańską, nie chciał zgodzić się na akcesję do Pakistanu. Poprosił o wsparcie Delhi. Wojna wybuchła, gdy Indie podjęły próbę aneksji. Plebiscyt, którego stanowczo żąda Pakistan, nie odbył się do dnia dzisiejszego. V. Schofield, *Kaszmir: The origins of the dispute*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1762146.stm 17.06.2005.

⁴ Według danych oficjalnych. Wspierani przez Pakistan separatyści kaszmirscy podają liczbę dwukrotnie wyższą.

⁵ D. Warszawski, *Koszmar Kaszmiru*, Gazeta Wyborcza, 17.05.2005.

władz, w przeszłości prowadziły Sikhów do zamachów na osoby sprawujące najwyższe urzędy w państwie.¹ W stolicy – New Delhi – miał niedawno miejsce zamach bombowy w jednym z kin, ponieważ wyświetlano film (w efekcie wycofany z kin), pokazujący sceny erotyczne z udziałem Sikha.²

Ważnym wydarzeniem, które może znacząco wpłynąć na zmianę sytuacji politycznej Indii i całego regionu południowej Azji była ubiegłoroczna fala tsunami. Kataklizm w samych Indiach pochłonął 10 tys. ofiar na pld.-wsch. wybrzeżu i 5 tys. w archipelagu wysp Andamanów i Nikobarów. Indie okazały się państwem zdolnym do walki z klęskami żywiołowymi, który sam poradził sobie z kataklizmem i efektywnie wsparł akcję ratunkową na Sri Lance, Malediwach i w Indonezji. Fakt ten potwierdza wzrost znaczenia Indii na arenie międzynarodowej (poparcie Rosji i USA dla przyszłego członkostwa Indii w Radzie Bezpieczeństwa ONZ). Nastąpił również przełom w stosunkach Indii z sąsiadami, co może wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa ludności cywilnej zamieszkującej rejony przygraniczne z Chinami i Pakistanem.³ Po raz pierwszy od kilkudziesięciu lat prezydent Pakistanu odwiedził Indie z nieoficjalną wizytą.⁴

Islamska Republika Pakistanu, w której islam jest religią państwową, to kraj jednolity wyznaniowo. Przyczyniły się do tego masowe migracje ludności, które miały miejsce w okresie pierwszej wojny o Kaszmir w latach 40-tych. Pakistan opuściło wówczas ok. 5,5 mln. uchodźców, przede wszystkim sikhów i hinduistów. Wśród zamieszkujących podzielone na prowincje, terytorium Pakistanu⁵, zróżnicowanych grup etnicznych, ponad połowę stanowią Pendżabczycy, po 15% Sindhowie i Pusztuni, 5% Beludźowie, a 8% indyjscy imigranci (muzułmanie) i ich potomkowie Mohajrowie. Większość spośród pakistańskich muzułmanów, stanowiących 97% ogółu ludności, jest wyznania sunnickiego. Szytów jest zaledwie 5-10%. Choć kraj pozbawiony jest poważniejszych konfliktów etnicznych, państwowa polityka islamizacji zagraża prawom mniejszości religijnych: buddystów, hinduistów i chrześcijan. Ponadto, ostre formy przybiera konflikt o podłożu religijnym

¹ W XIX w. Sikhowie stanowili znaczącą siłę. Stworzyli w Pendżabie niezależne państwo. Na początku lat 80-tych premier Indira Gandhi brutalnie tłumila wszczynane przez nich niepokoje. W 1984 r., w odpowiedzi na zajęcie przez siły rządowe sanktuarium w Armitsarze, Sikhowie dokonali udanego zamachu na życie I. Gandhi. R. Mydel, J. Groch, *Azja*, cz. II, op.cit., s. 108-109..

² *Zamachy bombowe w kinach*, PAP, pi 22.05.2005.

³ Napięcie, które można obserwować na pograniczu indyjsko-chińskim trwa od czasu przegranej przez Indie wojny 1962 r. M. Leśniewski, *Konflikt w cieniu Himalajów. Wojna indyjsko-chińska 1962*, w: A. Bartnicki (red.), *Zarys dziejów Afryki i Azji 1869-1996. Historia konfliktów*, Warszawa 1996, s. 322.

⁴ R. Stefanicki, *Prezydent Pakistanu ze sportową wizytą w Indiach*, Gazeta Wyborcza, 17.04.2005; R. Stefanicki, *Tsunami i wielka polityka*, Gazeta Wyborcza, 31.I.2005.

⁵ Pakistan jest podzielony administracyjnie na 4 prowincje: Beludżystan, Pendżab, Sindh i Prowincję Pograniczną oraz 2.terytoria federalne.

pomiędzy sunnitami i szyitami. Ogromne wzajemne zagrożenie dla wyznawców obydwu odłamów islamu stwarzają powtarzające się regularnie zamieszki i zamachy bombowe, również w okolicach świątyń.¹

Językiem urzędowym jest urdu, język pokrewny hindi, pisany w alfabecie irańskim, którym posługują się zamieszkali w Karaczi i Lahaur Mohejrowie. Połowa mieszkańców posługuje się językiem pendżabi, 22% sindhi, 15% paszto i 3% beludzi. W powszechnym użyciu pozostaje, będący również językiem urzędowym, angielski.²

Narastający problem wewnętrzny stanowi przeludnienie. Przewiduje się, że już za ok. 30 lat liczba mieszkańców Pakistanu może ulec podwojeniu.³ Znaczny przyrost liczby mieszkańców następował w latach poprzednich przy ujemnej wartości salda migracji, powodowanej trwającym równolegle procesem repatriacji rzeszy afgańskich uchodźców, liczącej w Pakistanie 1,2 mln. osób⁴. Z problemem przeludnienia i słabym rozwojem gospodarczym (PKB w 1999 r. wynosił 496 USD) wiąże się również kwestia braku wody. Największy sektor gospodarki stanowi ekstensywne rolnictwo, w którym zatrudnionych jest blisko połowa Pakistańczyków, wytwarzające przy tym mniej niż ¼ PKB. Ludność miejska w 1999 r. stanowiła tylko 36,5% ogółu. Charakterystycznym zjawiskiem jest wszechobecna korupcja, której rozmiary klasyfikują Pakistan w rzędzie państw o największej skali tego zjawiska na świecie.⁵

Pakistan jako samodzielne państwo powstał w 1947 r. Już w 1971 r. utracił swoje wschodnie prowincje, które dokonując secesji utworzyły Bangladesz. Od początku swego istnienia Pakistan znajduje się w bardzo napiętych stosunkach z Indiami (spór o Kaszmir).

W 1999 r., w wyniku przewrotu wojskowego, władzę w Pakistanie zdobył Pervez Musharraf (prezydent od 2001 r.). Sprawuje on rządy autorytarne, których fundamentem jest poparcie armii. P. Musharraf przeprowadził kilka reform, m.in. dużą popularność społeczną zapewniło mu powołanie Narodowego Biura ds. Walki z Korupcją. Jednocześnie, rząd pakistański wciąż nie zapewnia odpowiedniej ochrony dyskryminowanym mniejszościom

¹ R. Mydel, J. Groch, *Azja*, cz. II, op.cit., s. 239-242; *Pakistan: w wybuchu zginęło co najmniej 20 osób*, PAP, 27.05.2005.

² Jak wyżej.

³ W ciągu zaledwie trzech lat pomiędzy 1998, a 2001 r. liczba ludności kraju o obszarze 796,095 tys. km², zwiększyła się ze 135135 tys. do 141400 tys., co spowodowało wzrost przeciętnej liczby mieszkańców na km² ze 170 do 178. Porównaj: R. Mydel, J. Groch, *Azja*, cz. II, op.cit., s. 241; A. Bińkowski, *Almanach państw świata*, op.cit., s. 333.

⁴ Jeszcze w 1998 r. było ich w Pakistanie ok. 3,3 mln. R. Mydel, J. Groch, jak wyżej.

⁵ Jak wyżej, s. 240; http://www.undp.org/hdr2001/indicator/cty_f_PAK.html

religijnym, a powszechny brak akceptacji i tolerancji dotyka także mniej ortodoksyjnych muzułmanów.¹

W ostatnich latach Pakistan zmniejszył swoje tradycyjne zaangażowanie w wewnętrzne sprawy Afganistanu, gdzie w latach 80-tych i 90-tych udzielał wsparcia najpierw Modżahedinom, a później Talibom.

W latach 2000-2004 dużą ilość wniosków o nadanie statusu uchodźcy złożyli obywatele stosunkowo stabilnej politycznie Mongolii (643). Od 2000 r. nie podejmowano w ich sprawach niemal żadnych pozytywnych decyzji. Liczba wniosków składanych przez obywateli Mongolii systematycznie maleje z 240 w 2001 r. do 3 w 2004 r. W 2001 r. 2 osobom pochodzącym z Mongolii nadano status uchodźcy, a 1 przyznano pobyt tolerowany.

Od 2002 r. maleje liczba osób pochodzących z Wietnamu (16 w 2004 r., 376 w okresie 2000-2004) i Sri Lanki (4 w 2004 r., 140 w okresie 2000-2004) (w poprzednich latach wysoka) składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Sri Lanki. Spadek liczby przybyszów ma ścisły związek z załagodzeniem przybierającego wcześniej gwałtowne formy, konfliktu pomiędzy zamieszkującymi tę wyspę Syngalezami i Tamilami. Do 2002 r. Tamilowie prowadzili bardzo zdecydowaną walkę z rządem o prawo do secesji zamieszkiwanej przez nich północnej części kraju.

Irak

Wśród krajów azjatyckich, aktualnie na uwagę zasługuje Irak. W 2004 roku 12 osobom pochodzącym z tego kraju przyznano zgodę na pobyt tolerowany (w poprzednich czterech latach, w stosunku do ani jednego obywatela Iraku nie podjęto decyzji o nadaniu statusu uchodźcy). W latach 2000-2004 wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyło 357 osób z Iraku. Od czasu ataku amerykańskiego w październiku 2003 r. Irak jest jednym z najniebezpieczniejszych krajów świata, w którym pogrążone w chaosie walk wewnętrznych słabe instytucje państwowe oraz siły międzynarodowe nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa ludności cywilnej.

Republika Iraku jest strategicznie ważnym krajem, z uwagi na posiadane zasoby ropy naftowej. W latach 90-tych zajmowała drugie miejsce w świecie pod względem wydobycia tego surowca.²

¹ R. Mydel, J. Groch, jak wyżej, s. 246; D. Warszawski, *Co wolno muzułmankom*, Gazeta Wyborcza, 30.03.2005.

² K. Lye, *Państwa świata*, op.cit., s. 135.

Irak zamieszkuje 23,5 mln. osób. 77% z nich stanowią Arabowie. Wśród mniejszości niearabskich, największy udział stanowią Kurdowie (19%), Azerzy (1,7%). Inne stosunkowo duże grupy ludności stanowią Ormianie i Asyryjczycy. 80% Irakijczyków posługuje się językiem arabskim, 15% kurdyjskim. Niewielki procent azerskim, nowoaramijskim i ormiańskim (w sumie nie więcej, niż 5%). Irak należy do państw muzułmańskich. Wyznawcy islamu stanowią łącznie 95%, wśród nich 2/3 to szyici, a 1/3 sunnici. Mniejszości religijne są nieliczne.¹ Chrześcijań jest ok. 4%.²

Z Iraku pochodzi duża liczba uchodźców, ponieważ od 2 lat trwa okupacja kraju przez wojska koalicji antyterrorystycznej, której przewodzą Stany Zjednoczone. Najwięcej uchodźców przebywa w Iranie (203 tys.), jeszcze w latach 1980-1988 toczącym z Irakiem długoletnią, okrutną wojnę (w walce posługiwano się zakazaną postanowieniami konwencji międzynarodowych bronią chemiczną). 15 tys. uchodźców irackich przebywa w Kuwejcie, kraju okupowanym przez Irak w latach 1990-1991. Uchodźców wewnętrznych jest w Iraku 1,1 mln. Przybyłych do Iraku uchodźców z innych państw jest 134 tys. Większość z nich pochodzi z Palestyny (20 tys.). Inną dużą grupę stanowią wśród nich Kurdowie (13,7 tys.), którzy przyjeżdżają z niegościnniej Turcji, gdzie (podobnie, jak w Iraku za rządów Saddama Hussajna), Ankara pozostaje z nimi w ostrym konflikcie.³

Irak jest krajem pustynnym, dlatego udział ludności miejskiej w ogóle populacji wynosił 78%. Sytuacja gospodarcza jest bardzo trudna, większość gałęzi przemysłu została zniszczona w trakcie działań wojennych. Realizacja planów odbudowy gospodarczej przebiega niepomyślnie, ponieważ tzw. „wojska stabilizacyjne” są przez miejscową ludność postrzegane jako okupanci. Niemal codziennie zdarzają się zbrojne napaści na żołnierzy koalicji, której szeregi opuściła część z krajów, które uprzednio wysłały do Iraku swoje oddziały.

Pod amerykańskim dowództwem znajdują się 3 strefy wojskowe. Jedynym obszarem zdemilitaryzowanym jest neutralna strefa wzdłuż granicy z Arabią Saudyjską – terytorium, na którym obydwie kraje nie potrafiły dokonać zadowalającej eliminacji granic. 15 maja br. obecne władze irackie i koalicjanci osiągnęli wstępne porozumienie w sprawie wycofania wojsk okupacyjnych, nie zawierające jednakże żadnych konkretnych ustaleń. Nie zmieniło się

¹ A. Bińkowski, *Almanach państw świata*, op.cit, s. 190.

² K. Lye, *Państwa świata*, jak wyżej.

³ A. Bińkowski, *Almanach państw świata*, jak wyżej.

także oficjalne stanowisko władz amerykańskich, że siły koalicyjne zostaną wycofane, gdy sytuacja w Iraku zostanie ustabilizowana.¹

* * *

W analizowanym okresie 123 wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyli obywatele komunistycznych Chin (w tym 19 w roku ubiegłym). Chiny są państwem totalitarnym, w którym polityczne determinanty uchodźstwa mogą być bardzo różnorodne. Niewiele, 75 wniosków przez 5 kolejnych lat złożyły osoby pochodzące z Turcji, jednakże aż 14 z nich otrzymało status uchodźcy, a 10 przyznano pobyt tolerowany. W Turcji występują jaskrawe tendencje separatystyczne ludności kurdyjskiej, stanowiącej 1/5 mieszkańców kraju i występującej zbrojnie przeciwko rządowi (PKK). Armia turecka, licząca w zamieszkiwanych przez Kurdów południowo-wschodnich prowincjach ok. 200 tys. żołnierzy, nie sprawuje kontroli nad pełnią terytorium kraju, a walki z dobrze zorganizowanymi oddziałami partyzanckimi pochłaniają blisko 40% wydatków budżetu.²

Obywatele 12 państw azjatyckich (nie postradzieckich) złożyli w latach 2000-2004 wnioski o nadanie statusu uchodźcy w RP, spośród nich przynajmniej jedną pozytywną decyzję wydano w stosunku do osób pochodzących z 6 krajów.

Afryka

Spośród krajów afrykańskich, cztery zasługują na uwagę w świetle niniejszego opracowania: Nigeria, Somalia, Sudan i Algieria. Największa liczba Afrykanów ubiegających się o status uchodźcy w latach 2000-2004 pochodziła z Nigerii (67), najludniejszego państwa kontynentu, targanego konfliktami międzyplemiennymi oraz na tle religijnym - pomiędzy chrześcijanami, a muzułmanami (wojna domowa 1967-1970). Nigeria jest również uznawana za najbardziej skorumpowany kraj świata. W analizowanym okresie, wydano 1 pozytywną decyzję w sprawie nadania osobie pochodzącej z Nigerii statusu uchodźcy, a 7 przyznano pobyt tolerowany.

Najwięcej pozytywnych decyzji w sprawach o nadanie statusu uchodźcy dotyczących obywateli krajów afrykańskich, w latach 2000-2004 otrzymały osoby pochodzące z tzw. Rogu Afryki, a dokładniej z Somalii (32 status uchodźcy i 4 pobyt tolerowany, na 58 wniosków) oraz Sudanu (12 status uchodźcy na 22 wnioski). Somalia od początku lat 90-tych jest

¹ <http://iraq.itar-tass.com/?page=article&aid=21995&categID=10> 15.06.2005.

² D. Kołodziejczyk, *Turcja*, Warszawa 2000, s. 271-272.

pograżona w chaosie brutalnej walki co najmniej kilkunastu ugrupowań o charakterze klanowym. W 1995 r. fiaskiem zakończyła się interwencja sił międzynarodowych. W sąsiednim Sudanie od 1983 r. trwa nieprzerwanie wojna domowa pomiędzy prorządową, islamską północą kraju, a animistyczno-chrześcijańskim południem. Konflikt ma charakter wielopłaszczyznowy, a aktualne wydarzenia noszą znamiona systematycznego ludobójstwa dokonywanego na afrykańskiej ludności plemiennej w jednej z centralnych prowincji kraju - Darfurze.¹

Stosunkowo regularnie wnioski o nadanie statusu uchodźcy składały w analizowanym okresie osoby pochodzące z Algierii. W okresie 2000-2004 wniosek o nadanie statusu uchodźcy złożyło 48 osób (od 3 do 15 rocznie), z których 1 przyznano status uchodźcy, a 2 pobyt tolerowany. Radykalna religijnie, znaczna część społeczeństwa tej byłej kolonii francuskiej, cechuje się niechęcią wobec Europejczyków i chrześcijan, często wyrażaną prześladowaniami.

Wśród pozostałych 25 afrykańskich krajów pochodzenia osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w RP w latach 2000-2004, nie ma ani jednego, którego obywatele złożyli w analizowanym okresie przynajmniej 20 wniosków, a w roku ubiegłym ani jednego, którego obywatele złożyli więcej niż 4 wnioski.

Przybysze pochodzący z krajów obydwu Ameryk łącznie złożyli w przedziale 5 analizowanych lat zaledwie 17 wniosków o nadanie statusu uchodźcy, w tym 12 osób z Kuby (3 decyzje pozytywne w latach 2002-2003).

¹ D. Warszawski, *Groby w Darfurze*, Gazeta Wyborcza, 1.01.2005: Doskonały obraz stosunków etnicznych i religijnych regionu w: J. Mantel-Niećko, M. Ząbek, *Róg Afryki*, Warszawa 1999.

Rozdział 4 Cudzoziemcy poszukujący ochrony w świetle wyników badań socjologicznych

4.1.

Łukasz Łotocki

Cudzoziemcy poszukujący ochrony – – przegląd wyników wybranych badań empirycznych

Opracowanie zawiera przegląd wyników badań socjologicznych dotyczących uchodźstwa¹, z naciskiem na badania empiryczne prowadzone wśród samych cudzoziemców oraz wśród pracowników instytucji, z którymi cudzoziemcy mają kontakt.

Na wstępie należy zaznaczyć, że istnieje bardzo mało badań empirycznych prowadzonych wśród samych cudzoziemców poszukujących ochrony.

Kompleksowym opracowaniem tego były badania dr R. Stawickiego, przeprowadzone w Instytucie Polityki Społecznej UW². Wśród innych badań warto wymienić opracowania H. Grzymała-Moszczyńskiej i E. Nowickiej³, a także zespołu M. Ząbka⁴. Problematyka uchodźstwa podejmowana była również m.in. przez Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego w opracowaniach z serii „Working Papers”⁵.

Ukazywały się także inne publikacje poruszające problem uchodźstwa, w tym w takich zakresach jak np.:

- ◆ analizy naukowe w zakresie systemu prawnego i instytucjonalnego dotyczącego uchodźców⁶,
- ◆ podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami⁷, zawierający informacje o potencjalnych problemach psychologicznych uchodźców (takich jak np. Syndrom Stresu Pourazowego) jak i – przede wszystkim – praktyczne wskazówki dotyczące pomocy cudzoziemcom.

¹ W podrozdziale określenie „uchodźca” używane jest również na określenie osoby oczekującej na decyzję o nadaniu bądź odmowie nadania statusu

² R. Stawicki, *Uchodźcy w Polsce jako nowy problem społeczny*, niepublikowana rozprawa doktorska, Instytut Polityki Społecznej, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2003

³ H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 1998

⁴ M. Ząbek (red.), *Między piekłem a rajem. Problemy adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2002

⁵ <http://www.iss.uw.edu.pl/osrodki/cmr/wpapers/workingpapers.html>

⁶ A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003

⁷ H. Grzymała-Moszczyńska, *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*, Wydawnictwo NOMOS, Kraków 2000

Książka zawiera także wskazówki w zakresie radzenia sobie z trudnymi sytuacjami wynikającymi z różnic kulturowych. Jej walorem jest zamieszczenie ćwiczeń pomagających wczuć się w sytuację (rolę) uchodźcy.

◆ obszerne wypowiedzi czy twórczość literacka samych cudzoziemców¹

Poniżej przedstawione zostały główne spostrzeżenia i wnioski płynące z badań empirycznych i rozmów prowadzonych wśród uchodźców i osób mających z nimi kontakt.

Bardzo obszerne i – jak dotychczas – najbardziej kompleksowe badania, zwłaszcza w zakresie systemowych rozwiązań dotyczących uchodźstwa w Polsce, przeprowadzone zostały w latach 2001/2002 przez R. Stawickiego. Badania, w których wykorzystano m.in. metodę wywiadów oraz ankiet z osobami oczekującymi na decyzję, uznanymi uchodźcami, pracownikami instytucji i organizacji pozarządowych wykazały m.in., że¹:

- ◆ Sytuacja społeczna cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy była generalnie lepsza od sytuacji tzw. uznanych uchodźców. Po nadaniu cudzoziemcowi statusu uchodźcy, musi on opuścić ośrodek dla uchodźców i próbować rozpocząć samodzielne życie, do którego nie jest zazwyczaj przygotowany. Proces integracji tzw. uznanych uchodźców okazał się jednym z problemów najbardziej niepokojących. Zasadnicza odpowiedzialność za jego realizację spoczywała niemal wyłącznie na organizacjach pozarządowych.
- ◆ Nie udało się wypracować efektywnego modelu integracji uchodźców.
- ◆ Funkcjonujące do czasu zakończenia realizacji badań programy integracyjne nie ułatwiały lub wręcz nie pozwalały tzw. uznanym uchodźcom rozpocząć samodzielnego życia.
- ◆ Mankamentem programów integracyjnych był m.in. krótki czas trwania (około jednego roku). Doświadczenia innych państw wskazują, że proces integracji trwa zazwyczaj około 5 lat.
- ◆ Tylko nieliczni cudzoziemcy skorzystali z programów integracyjnych opracowanych przez instytucje rządowe, przy czym większość z nich sprowadzała się wyłącznie do świadczenia pomocy pieniężnej, wystarczającej na zaspokojenie jedynie podstawowych potrzeb. Żaden z programów rządowych nie różnicował wysokości przyznawanych zasiłków pomocowych, w zależności od kosztów utrzymania w danym regionie Polski.

¹ *Uchodźcy mówią*, Stowarzyszenie Amnesty International w Polsce. Zespół ds. Uchodźców, Podkowa Leśna 1997

- ◆ Bardzo rzadko w ramach udzielania przez instytucje rządowe pomocy integracyjnej podejmowano próby rozwiązania dwóch największych problemów uznanych uchodźców: realizacji prawa do mieszkania i prawa do pracy.
- ◆ Koordynacja pomocy integracyjnej pomiędzy organizacjami rządowymi i pozarządowymi była niewystarczająca. Niektórzy uchodźcy otrzymywali świadczenia z dwóch źródeł, inni zaś z żadnego
- ◆ Rządowe podmioty polityki społecznej nie były odpowiednio przygotowane do skutecznego pomagania uchodźcom, zarówno pod względem kadrowym jak i finansowym
- ◆ Następstwem braku adekwatnych programów integracyjnych, było dążenie przez uchodźców do zgromadzenia funduszy i emigracji do kraju zachodniego

H. Grzymała-Moszczyńska i E. Nowicka przeprowadziły – w latach 90-tych – badania wśród cudzoziemców i pracowników w ośrodkach dla uchodźców, a także pracowników instytucji (policja, lekarze, nauczyciele) oraz osób mieszkających w sąsiedztwie ośrodków. Podobnie jak w poprzednim przypadku, badania przeprowadzono metodą wywiadów. Jako, że badania nakierowane były przede wszystkim na problematykę socjologiczną i psychologiczną (adaptację kulturową), wnioski z nich płynące mogą wydać się szczególnie istotne dla osób mających bezpośredni kontakt z uchodźcami. W związku z powyższym poświęcono im nieco więcej miejsca.

Jak wynika z badań, okres poprzedzający przyjazd badanych cudzoziemców do Polski wiązał się z bardzo intensywnymi przeżyciami traumatycznymi. Najczęstszą przyczyną uchodźstwa była ucieczka przed wojną. Wśród głównych powodów wyboru Polski, uchodźcy wymieniali przede wszystkim bliskość geograficzno-kulturową, a czasami łatwość uzyskania polskiej wizy². Polska była często dla cudzoziemców krajem, który „po prostu zaoferował schronienie”, tj. nie mieli oni ani większej wiedzy o Polsce (przykładowo uchodźcom z Bośni, kraj nasz kojarzył się głównie z obozami koncentracyjnymi z okresu drugiej wojny światowej³), ani nie traktowali jej jako docelowego kraju migracji.

Prześladowania na tle rasowym – w świetle wyników badań – dotyczyły szczególnie osób o ciemnym kolorze skóry pochodzących z europejskiej części b. ZSRR, choć większość

¹ wykorzystano wnioski pochodzące z opracowania: R. Stawicki, *Sytuacja społeczna uchodźców w świetle przeprowadzonych badań*, Warszawa 2005, przygotowanego na potrzeby projektu @lterCamp

² H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, op.cit. s. 158

³ Tamże, s. 156

uchodźców twierdziła, że Polacy raczej tolerują cudzoziemców¹. Z drugiej strony pojawiały się opinie o pogardzie większości Polaków wobec „słabszych w ogóle”, a także wrogości wobec „obcych” wśród urzędników i osób niewykształconych².

Jeżeli chodzi o ocenę pracy ośrodków, wśród dobrych stron cudzoziemcy wymieniali³:

- ◆ Poczucie bezpieczeństwa
- ◆ Gotowość personelu do pomocy, zwłaszcza w sprawach formalnych (sporządzanie pism urzędowych)

Wśród negatywnych stron padały uwagi dotyczące takich kwestii jak:

- ◆ Codzienne relacje z personelem (np. lekarzami, pracownikami stołówki): „traktują nas jak worki kartofli”⁴
- ◆ Zbyt długi pobyt w ośrodku
- ◆ Bezczynność wiążąca się z brakiem propozycji wypełnienia wolnego czasu
- ◆ Izolacja od rówieśników w przypadku dzieci i młodzieży (uczęszczających do polskich szkół)
- ◆ Wspólne zakwaterowanie uchodźców należących do wrogich sobie narodów (np. Serbów i Bośniaków)
- ◆ Wspólne zakwaterowanie uchodźców należących do odmiennych kultur
- ◆ Nieadekwatne godziny otwarcia stołówki i zakaz wynoszenia posiłków do pokojów
- ◆ Niewłaściwa organizacja lekcji języka polskiego i niska efektywność lekcji wynikająca z niewłaściwej koncepcji zajęć, a czasem z nierzetelnego wykonywania obowiązków przez nauczycielkę (zajęcia koedukacyjne okazały się o wiele mniej skuteczne niż zajęcia w podziale na grupy męskie i żeńskie, co związane było z obowiązującą w wielu kulturach zasadą konieczności „zachowania twarzy”; zasada ta rodziła np. lęk mężczyzn przed popełnianiem błędów językowych przy kobietach)⁵
- ◆ Niedogodność zakwaterowania w wieloosobowych salach
- ◆ Brak działań personelu służących przygotowaniu uchodźców do funkcjonowania w polskiej rzeczywistości instytucjonalno-administracyjnej.

¹ Tamże, s. 178

² Tamże, s. 179

³ Tamże, s. 161-171

⁴ Tamże, s. 163

⁵ Tamże, s. 167

W świetle przeprowadzonych badań, personel ośrodków pracował z uchodźcami opierając się raczej na intuicji niż na wiedzy merytorycznej¹. Często pojawiał się brak zrozumienia dla zachowania uchodźców, związany np. z brakiem świadomości dotyczącej przeżyć traumatycznych jakich doświadczyli.

Badania pracowników instytucji przeprowadzono wśród policjantów, lekarzy oraz nauczycieli.

Wśród policjantów pracujących na terenie miejscowości, gdzie znajdują się ośrodki dla uchodźców, dominowały doświadczenia pozytywne². Zdaniem badanych, uchodźcy nie stanowili zagrożenia przestępczością, a interwencja policji ograniczała się jedynie do pouczeń, np. w razie zbyt głośnego zachowania w ośrodkach.

Personel medyczny pracujący w miejscowościach, w których zlokalizowane są ośrodki dla uchodźców kładł największy nacisk na zagrożenie epidemiologiczne. Dominowała wizja uchodźcy jako człowieka, któremu zagrażają jedynie choroby fizyczne – nikt z badanych lekarzy nie wymienił np. Zespołu Stresu Pourazowego jako istotnej jednostki chorobowej będącej kontekstem dla innych zaburzeń zdrowotnych u uchodźców³. Jak twierdzą autorki, badany personel medyczny charakteryzował się ignorancją w zakresie problematyki potrzeb zdrowotnych uchodźców.

Dyrektorzy szkół twierdzili niekiedy, że dzieci uchodźców narażały dyrekcję szkoły na dodatkowe konflikty z rodzicami. Często rodzice, których dzieci sadzano w jednej ławce z dziećmi uchodźców, protestowali przeciwko temu⁴. Obawiano się kradzieży lub groźnych chorób. Nauczyciele mówili o trudnościach z uczniami w wieku 13-15 lat, którzy nie rozumiejąc języka i mając niepewną sytuację w Polsce, nie mieli motywacji do uczestnictwa w zajęciach. W niektórych szkołach, nauczyciele podejmowali się prowadzenia nieodpłatnych zajęć wyrównawczych dla dzieci uchodźców, co przynosiło bardzo dobre rezultaty. Nauczyciele podkreślali potrzebę specjalnych podręczników dla dzieci uchodźców, a także szkoleń dotyczących pracy z takimi uczniami.

Badania wśród sąsiadów ośrodków dla uchodźców wykazały brak znajomości faktów dotyczących tej kategorii cudzoziemców. Pojawiały się takie pytania retoryczne jak: „Co to za uchodźcy z wojny, jak nie mają bandaży i ran”⁵. Pomoc dla uchodźców odbierana była jako obciążenie dla polskich podatników. Badani twierdzili niekiedy, że uchodźcy przeznaczają

¹ Tamże, s. 171

² Tamże, s. 116

³ Tamże, s. 119, 120

⁴ Tamże, s. 121

⁵ Tamże, s. 123

otrzymywane środki finansowe na alkohol, a garderobę otrzymywaną w ośrodkach sprzedają na bazarach. Pojawiało się przekonanie, że uchodźcy są dobrze uzbrojeni i stanowią zagrożenie¹. Ich kompetencje postrzegane były jako niepełnowartościowe – mało atrakcyjne dla społeczności lokalnej.

Reasumując, wśród głównych spostrzeżeń poczynionych w trakcie cytowanych badań wymienić należy:

- ◆ Generalny brak wiedzy o uchodźcach w Polsce
- ◆ Generalny brak wiedzy o krajach pochodzenia uchodźców
- ◆ Brak przygotowania fachowego pracowników ośrodków
- ◆ Brak przygotowania obsługi urzędów administracji państwowej i samorządowej do pracy z uchodźcami
- ◆ Organizacja ośrodków dla uchodźców sprzyjająca pojawianiu się wśród nich tzw. syndromu wyuczonej bezradności²

Interesujące badania przeprowadzone zostały także w Instytucie Etnologii i Antropologii Kulturowej pod kierunkiem dr Macieja Ząbka³.

Badania potwierdziły m.in. problem bezczynności panującej w ośrodku, z racji której bywa, że większość dnia uchodźca „spędza w łóżku”⁴. Afrykanie podkreślali np., że izolacja ośrodka stwarza poczucie alienacji od reszty świata⁵. Bywało jednak, że pomimo braku możliwości legalnej pracy, cudzoziemcy z ośrodka starali się znaleźć jakiegokolwiek płatne zajęcie. Przykładowo dla przybyszów z Afryki było to często nauczanie języka angielskiego albo francuskiego⁶.

Jako istotny problem postrzegany w ośrodku był brak możliwości spożywania potraw właściwych danej kulturze.

Badani uchodźcy w większości czuli się w Polsce bardzo samotnie⁷. Podkreślali, że wraz z pracą wróci im wiara w siebie i chęć działania⁸

Problemy wynikały też z przyczyn na pozór błahych. Problematyczne było np. to, że wszystkie kurtki wydawane uchodźcom były jednakowe, co powodowało, że okoliczni

¹ Tamże, s. 125-127

² Tamże, s. 182

³ M. Ząbek (red.), op.cit.

⁴ A. Kryszczuk, *Afrykanie w drodze na Zachód*, w: M. Ząbek (red.), op.cit., s. 32

⁵ Tamże, s. 36

⁶ Tamże, s. 33

⁷ Tamże, s. 41

⁸ Tamże, s. 41

mieszkańcy natychmiast rozpoznawali – wyglądających jak kolonia karna – uchodźców¹. Mogło to automatycznie rodzić mechanizm naznaczania społecznego.

W ośrodkach pojawiały się także konflikty wynikające z różnic kulturowych. Nie wszyscy np. wiedzieli, że kobiecie muzułmańskiej nie wolno patrzeć w twarz². Ponadto przykładowo Somalijczycy byli zaskoczeni, że kobieta może im coś nakazywać, co w sytuacji, kiedy większość personelu ośrodka stanowiły kobiety mogło rodzić problemy³.

Nieporozumienia wynikały nawet z różnic w korzystaniu z toalet. Przybysze z krajów muzułmańskich nie używają papieru toaletowego tylko wody, co w sytuacji braku bidetów powodowało, że na podłodze zostawało dużo wody, a to nie podobało się pozostałym współlokatorom ośrodka⁴.

Podczas wywiadów, pojawiały się uwagi, że pracownicy socjalni pracujący w ośrodkach są często ludźmi przypadkowymi, nieprzygotowanymi do pracy z osobami z innych kultur⁵.

Na uwagę badacza zasługuje także książka ”Uchodźcy mówią” wydana w 1997 r. przez Amnesty International, zawierająca obszernie wypowiedzi, a także twórczość literacką samych cudzoziemców. Poniżej zamieszczone zostały wybrane cytaty ze wspomnianych wypowiedzi, ilustrujące często pojawiającą się przypadkowość wyboru Polski jako kraju docelowego, opinię o Polakach czy tęsknotę za krajem pochodzenia:

*Do Polski przyjechałem przypadkiem. Było mi wszystko jedno, gdzie pojedę (uchodźca z Armenii)*⁶

*Niektórzy Polacy mówią, że słyszeli w wiadomościach o Sri Lance. Słyszeli, że u nas jest wojna. Słyszeli o Tygrysach Tamilskich. Widać, że nam współczują*⁷ (uchodźca ze Sri Lanki)

Tęsknie za rodzinnymi stronami, za swoimi bliskimi. Nie wiem gdzie są moi rodzice, jak żyją. Martwię się o nich. Jestem wdzięczny Polakom, że mnie przyjęli, że się mną zaopiekowali. Nie

¹ M. Sobolewska, *Przystanek Dębak*, w: M. Ząbek (red.), op.cit., s. 78

² Tamże, s. 85

³ Tamże, s. 93

⁴ Tamże, s. 80

⁵ M. Musiał, *Między piekłem a rajem*, w: M. Ząbek (red.), op.cit., s. 107

⁶ *Uchodźcy mówią*, op.cit., s. 49 (nagrały i spisały: M. Blimel i B. Fabiańska, maj 1994)

⁷ Tamże

spotkałem się z wrogością ze strony tutejszych ludzi. Raczej z życzliwością. Słyszałem, że polskie rodziny opiekują się uchodźcami tamilskimi¹ (uchodźca ze Sri Lanka)

Jeśli skończy się wojna, oczywiście wrócę. Zaraz jak będzie tam można żyć, choćby troszeczkę (uchodźca z Karabachu)²

Na zakończenie, pragnę odnieść się do problematyki stanu psychicznego cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy, o którego znaczeniu – jak wynika z badań – często się zapomina. Poniższa wypowiedź Ormianki – respondentki Instytutu Polityki Społecznej UW z 2003 r.³ – najlepiej ilustruje w jakiej kondycji jest człowiek, który z konieczności opuszcza swoją ojczyznę. Warto nadmienić, że cytowane słowa wypowiedziane zostały przez respondentkę pochodzącą z kraju, z którego przybysze niezmiernie rzadko spełniają formalne kryteria nadania statusu uchodźcy:

kiedy ja przyjechałam, nie znałam żadnych przepisów, w ogóle nie orientowałam się, że jeszcze jak się zachować, co trzeba robić, z czego zacząć... Bo ja psychicznie byłam w bardzo takim oplakanyim stanie. Już, bo tam to życie trwało w takim kierunku tylko żeby przeżyć. Takich wielkich celów już przestaliśmy przed sobą stawiać. Ja pamiętam jak przyjechaliśmy do Polski i pociągiem jechaliśmy do Pruszkowa, do tej Podkowy Leśnej, do domu uchodźców, nie? na drodze widziałam, że tam gdzieś budują. Więc bardzo byłam zdziwiona. Czy te ludzie nie wiedzą, że to jest koniec świata. Dlaczego oni budują.

Jak wynika z prezentowanych badań, polski system instytucjonalny, kwalifikacje kadr zajmujących się cudzoziemcami, a także poziom wiedzy całego społeczeństwa polskiego w zakresie uchodźstwa wymagają wielu udoskonaleń. Choć od czasu przeprowadzenia omawianych badań minęło kilka lat, nadal aktualna wydaje się teza H. Grzymały-Moszczyńskiej i E. Nowickiej, że całemu społeczeństwu potrzebna jest „akcja szkoleniowa”⁴, w której powinny wziąć udział zarówno szkoły (w odniesieniu do młodzieży), jak i środki masowego przekazu. Badania pokazują, że często osoby pracujące bezpośrednio

¹ Tamże, s. 30 (nagrała i spisała J. Kusio)

² Tamże, s. 54 (nagrały i spisały: M. Blimel i B. Fabiańska, maj 1994)

³ Projekt badawczy: „Xenophob” – The European Dilemma: Institutional Patterns and Politics of 'Racial' Discrimination realizowany przez IPS UW w latach 2002-2004 w ramach Piątego Programu Ramowego UE; patrz: www.ips.uw.edu.pl/xenophob

⁴ H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, op.cit. s. 182

z uchodźcami nie są do tego w odpowiedni sposób przygotowywane. Tymczasem świadomość zarówno traumatycznych przeżyć uchodźców jak i dzielących ich różnic kulturowych, i idące za tym profesjonalne działania są niezbędne dla skutecznego procesu adaptacji czy integracji.

Pozytywny jest fakt, że – jak wynika z przytoczonych badań – negatywne stereotypy dotyczące uchodźców, które często dominują wśród osób nie mających bezpośredniego kontaktu z tą grupą, nie pojawiają się w ustach osób mających taki kontakt.

4.2.

Dr Grażyna Firlit – Fesnak

Postawy polskiego społeczeństwa wobec uchodźców w świetle badań opinii publicznej

Proces adaptacji uchodźców w Polsce zależy nie tylko od instrumentów prawnych i efektywnie funkcjonującego zaplecza instytucjonalnego ale także – a może przede wszystkim - od postaw społeczności lokalnej, w której uchodźca rozpoczyna samodzielne życie po zakończeniu procedur prawno-administracyjnych związanych z nadaniem statusu uchodźcy. Tutaj bowiem następuje konfrontacja z nieznanym a zarazem zróżnicowanym światem mentalnych postaw Polaków, obarczonych nierzadko stereotypowym dystansem wobec obcych, charakteryzującym się skrajnością poglądów a nierzadko także zachowań. Również dla Polaków jest to sytuacja konfrontacji swoich wyobrażeń o „obcych”. Jak pisze Ewa Nowicka i Sławomir Łodziński bezpośredni kontakt może mieć charakter otwierający lub zamykający, może budzić postawy tolerancji lub wzmacniać czy budować niechęć. „ Z pewnością jednak kontakt z odmienną kulturowo grupą zmienia coś w stosunku do obcych. Obcość tworzy się na podstawach inności, ale jest także pewnym sposobem obróbki poczucia inności. Zetknięcie się z konkretnymi obcymi w konkretnych sytuacjach społecznych prowadzi do ukształtowania się postaw i reakcji, na które wcześniej nie było miejsca”¹.

Spośród wielu kategorii „obcych”, uchodźcy są grupą szczególną. Są to bowiem osoby, które na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywają poza granicami państwa, którego są obywatelami i nie mogą lub nie chcą z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo które nie mają żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego stałego zamieszkania, nie mogą lub nie chcą z powodu tych obaw powrócić do tego państwa². Zarówno w odległej przeszłości historycznej (lata zaborów) jak i w okresie Polski Ludowej, Polacy poznali gorzki smak statusu uchodźcy. Czy jednak pamięć o tym doświadczeniu przetrwała

¹ E. Nowicka, S. Łodziński, *U progu otwartego świata, Poczucie polskości i nastawienia Polaków wobec cudzoziemców w latach 1988 – 1998*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Warszawa 2001, s.12-13.

² Art. 1A(2) Konwencji Genewskiej uchwalonej przez Konferencję pełnomocników narodów Zjednoczonych w dniu 28 lipca 1951 r. [w:] *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Genewa 1992.

w świadomości społecznej? Czy współczesny Polak rozumie sens słowa „uchodźca”, czy jest skłonny zaakceptować ich obecność, czy popiera działania prawne i instytucjonalne zmierzające do respektowania „prawa każdej osoby do ubiegania się o azyl i korzystania z niego w innym kraju w razie prześladowania”?¹. Z jakimi uprzedzeniami powinien liczyć się uchodźca rozpoczynając nowy etap swojego życia w Polsce? Czy będzie to kraj spełnienia nadziei na bezpieczną przystań po często wieloletniej wojnie, prześladowaniach i tułaczce? Czy ludzie z którymi przyjdzie im się spotkać okażą przyjazny kredyt zaufania wobec obcych, uszanują ich odmienność bez podkreślania prowadzącej do segregacji odrębności? Każdy indywidualny los uchodźcy zasługuje bez wątpienia na uwagę, zrozumienie i wsparcie. Jednakże o ile w sferze teoretycznych rozważań o prawach człowieka panuje zgodność poglądów co do powinności wspólnoty międzynarodowej wobec „wydziedziczonych” z własnej ojczyzny, o tyle trudniej jest wypracować taki consensus na poziomie opinii i postaw obywateli różnych państw. Społeczeństwo polskie - podobnie jak społeczeństwa wielu innych krajów świata – cechuje daleko idące zróżnicowanie opinii i postaw wobec uchodźców. Niniejsze opracowanie przedstawia wyniki najnowszych badań sondażowych dotyczących opinii Polaków o uchodźcach (OBOP 2003, 2004) oraz stopnia otwartości polskiego społeczeństwa na przyjmowanie uchodźców w porównaniu do mieszkańców Węgier, Czech i Słowenii (CBOS 2005).

Kim – zdaniem Polaków – jest uchodźca?

Prawie połowa Polaków (49%) prawidłowo rozumie pojęcie „uchodźca”². Druga połowa (51%) ma problemy z precyzyjną interpretacją tego pojęcia, w tym 16% biorących udział w sondażu OBOP posiadało całkowicie błędne wyobrażenia na ten temat.

¹ Art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., [w:] Prawo w stosunkach międzynarodowych, wybór dokumentów [red.] S. Bieleń, Warszawa 1998.

² Sondaż zrealizowano w dniach 1-4 lipca 2004 r. na ogólnopolskiej, losowej, reprezentatywnej próbie 1005 mieszkańców Polski w wieku 15 lat i więcej.

Za „prawidłową” uznano odpowiedzi tych osób, które wskazały dwie prawidłowe odpowiedzi i jednocześnie żadnej nieprawidłowej bądź jedną z dwóch prawidłowych odpowiedzi i jednocześnie żadnej nieprawidłowej. Do kategorii mającej problemy z właściwą interpretacją pojęcia „uchodźca” zaliczono osoby, które oprócz odpowiedzi prawidłowych wskazały jednocześnie odpowiedzi nieprawidłowe bądź wymieniły tylko odpowiedzi nieprawidłowe.

Tabela 1. Odpowiedzi respondentów na pytanie „Kogo Pana(i) zdaniem określa się mianem „uchodźca?”

| Kogo, Pana(i) zdaniem, określa się mianem „uchodźca”? | | | | | | |
|--|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | X.99 | X.00 | VII.01 | VII.02 | VII.03 | VII.04 |
| <i>Ludzi, którzy opuścili swój kraj w obawie przed prześladowaniami</i> | 71 | 64 | 63 | 65 | 70 | 68 |
| <i>Uciekinierów z terenów, kraju objętego wojną</i> | 60 | 60 | 55 | 54 | 53 | 56 |
| <i>Ludzi, którzy opuścili swój kraj w poszukiwaniu lepszych warunków życia</i> | 27 | 34 | 39 | 43 | 37 | 40 |
| <i>Polaków ze Wschodu, np. z Kazachstanu</i> | 10 | 16 | 12 | 10 | 12 | 11 |
| <i>Członków mniejszości narodowych zamieszkałych w Polsce</i> | 6 | 5 | 4 | 3 | 5 | 5 |
| <i>Cyganów na ulicach polskich miast</i> | 4 | 4 | 3 | 3 | 4 | 3 |
| <i>Innych</i> | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 |

Wyniki nie sumują się do 100% ponieważ można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Polacy o uchodźcach; wyniki badania zrealizowanego dwa tygodnie po obchodach Dnia Uchodźcy, OBOP, Warszawa, lipiec 2004 r., s. 5.

Rozumienie pojęcia „uchodźca” uległo niewielkim zmianom w badanym okresie, chociaż na uwagę zasługuje częstsze kojarzenie tego terminu z imigrantami ekonomicznymi. Także 16% kojarzących uchodźców z mniejszościami narodowymi, Cyganami czy repatriantami z Kazachstanu jest istotnym wskaźnikiem niewiedzy statystycznego co szóstego Polaka o istocie problemu uchodźców we współczesnym świecie. Prawidłową znajomością pojęcia „uchodźca” wyróżniają się ludzie młodzi (nastolatki (61% i dwudziestolatki 54%), osoby z wykształceniem wyższym (56%), mieszkańcy Wielkopolski (63%) i Dolnego Śląska (54%).

Znakomita większość badanych – 83% – nie miała wcześniej osobistego kontaktu z osobami opuszczającymi swój kraj z obawy przed prześladowaniami lub z powodu wojny. Tylko 13 % twierdziło, że mieli okazję poznać uchodźcę. Także niski był odsetek respondentów posiadających wiedzę o obchodzonego 20 czerwca Dniu Uchodźcy. Słyszało o nim jedynie 37% badanych. Udział osób, które słyszały o obchodach Dnia Uchodźcy wzrasta wraz z lepszym wykształceniem oraz wraz z większym zainteresowaniem polityką a głównym źródłem informacji o obchodzonego Dniu Uchodźcy była telewizja.

Postawy wobec osiedlania się uchodźców w Polsce i pomocy wobec nich ze strony państwa

Poglądy Polaków wobec sposobów postępowania z uchodźcami są zróżnicowane; od zdecydowanej akceptacji dla ich osiedlania się w Polsce na stałe, poprzez pośrednie rozwiązania aż do jednoznacznego „nie” dla jakiegokolwiek obecności uchodźców w naszym kraju. Przy czym – co należy odnotować jako optymistyczny symptom przemian postaw społecznych wobec uchodźców – zmniejsza się odsetek respondentów w Polsce demonstrujących wrogi stosunek do tej kategorii „obcych”. Szczegółowy rozkład odpowiedzi respondentów na ten temat prezentuje tabela nr 2.

Tabela 2. Sposoby postępowania wobec uchodźców w świetle opinii badanych przez OBOP respondentów

| Jak, Pana(i) zdaniem, powinno się postępować wobec uchodźców? | | | | | | | | | | | | | | |
|---|----------------|---|----------------|---|--------|---|----------------|---|----------------|---|----------------|---|----------------|---|
| Czy należy: | | | | | | | | | | | | | | |
| | X.1998 | | X.1999 | | X.2000 | | VII.2001 | | VII.2002 | | VII.2003 | | VII.2004 | |
| | ogół N=1001 | prawidłowa definicja „uchodźczy” n=271 | ogół N=1009 | prawidłowa definicja „uchodźczy” n=607 | N=1085 | prawidłowa definicja „uchodźczy” n=523 | ogół N=1193 | prawidłowa definicja „uchodźczy” n=594 | ogół N=1013 | prawidłowa definicja „uchodźczy” n=492 | Ogół N=1005 | prawidłowa definicja „uchodźczy” n=516 | Ogół N=1005 | prawidłowa definicja „uchodźczy” n=495 |
| pozwoić im osiedlić się w Polsce na dłuższy czas | 29 | 36 | 41 | 45 | 36 | 43 | 39 | 45 | 37 | 42 | 39 | 43 | 42 | 44 |
| dążyć do wysłania ich z powrotem do państw, z których przyjechali | 36 | 28 | 30 | 31 | 25 | 22 | 20 | 16 | 21 | 17 | 20 | 16 | 17 | 16 |
| pozwoić im osiedlić się w Polsce na stałe | 13 | 13 | 8 | 7 | 15 | 12 | 16 | 15 | 13 | 13 | 15 | 15 | 17 | 15 |
| dążyć do wysłania ich do innych krajów | 9 | 9 | 11 | 9 | 8 | 8 | 8 | 6 | 13 | 14 | 9 | 9 | 10 | 9 |
| zostawić ich samym sobie | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 4 | 5 | 6 | 3 | 2 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| trudno powiedzieć | 11 | 12 | 8 | 7 | 12 | 11 | 12 | 2 | 13 | 12 | 12 | 2 | 9 | 11 |

Źródło: Polacy o uchodźcach; wyniki badania zrealizowanego dwa tygodnie po obchodach Dnia Uchodźcy, OBOP, Warszawa , lipiec 2004 r., s. 8.

W ciągu siedmiu lat aż o 20 punktów procentowych spadł odsetek respondentów optujących za najbardziej restrykcyjną reakcją wobec przybywających do Polski uchodźców, tzn. odesłaniem ich do państw z których przybyli. Wzrosło natomiast przyzwolenie na osiedlanie się uchodźców na dłuższy czas; w 2004 r. za takim rozwiązaniem optowało ponad 2/5 respondentów (wzrost o 15 punktów w stosunku do 1998 r.). Polacy są natomiast nadal bardzo ostrożni wobec opcji osiedlania się uchodźców na stałe w Polsce, chociaż i tutaj nastąpił nieznaczny wzrost zwolenników takiego rozwiązania (o 2 punkty procentowe). Czynnikiem różnicującym istotnie postawy wobec sposobu postępowania z uchodźcami jest bezpośredni kontakt z uchodźcą. Osoby, które poznały uchodźcę częściej niż pozostałe opowiadają się za udzieleniem zgody na ich osiedlenie na stałe, rzadziej natomiast były skłonne odsyłać uchodźców do kraju ich pochodzenia. Niepokojący jest także wzrost (o 3 punkty procentowe) liczby osób wyrażających opinię, że uchodźców „należy pozostawić samym sobie”.

Jeszcze bardziej widoczna jest korelacja między sytuacją materialną badanych a ich poglądami wobec sposobów postępowania z uchodźcami. Im lepsza sytuacja materialna i większe z niej zadowolenie respondentów, tym większa ich przychylność wobec pozostania uchodźców w Polsce na dłużej lub na stałe (za takim rozwiązaniem opowiedziało się 33% badanych oceniających swoją sytuację materialną jako złą, 44% wśród oceniających ją jako średnią i 52% wśród oceniających ją jako dobrą. Występuje także zależność pomiędzy cechami socjo-demograficznymi badanych takimi jak wiek, wykształcenie oraz miejsce zamieszkania a akceptacją bądź negacją osiedlania się uchodźców w Polsce. Im lepiej wykształceni i im młodszy wiekiem respondenci, tym większe przyzwolenie dla rozwiązań umożliwiających osiedlanie się uchodźców. (od 30% wśród osób z wykształceniem podstawowym do 65% wśród absolwentów wyższych uczelni). Mieszkańcy dużych miast oraz badani z centralnej części Polski oraz Górnego i Dolnego Śląska wyrażają także najczęściej poparcie dla umożliwienia osiedlenia się uchodźców. Także rodzaj wykonywanego zawodu i status zawodowy różnicują postawy wobec uchodźców. Rolnicy (26%) i bezrobotni (22%) jawią się jako zwolennicy najbardziej restrykcyjnych rozwiązań – deportacja do kraju pochodzenia lub wysłanie do innych krajów. Z kolei najwięcej „zgody” na pozostanie uchodźców w Polsce wyrażały osoby na stanowiskach kierowniczych i specjaliści (64%), prywatni przedsiębiorcy (54%), pracownicy administracji i usług oraz studenci (53%).

W wypowiedziach na temat pomocy państwowej wobec osiedlających się w Polsce uchodźców dominuje tradycyjne spojrzenie na tę kwestię, mianowicie wysokie poparcie dla

koncepcji tworzenia specjalnych ośrodków dla uchodźców. To izolujące uchodźców od rodzimej ludności rozwiązanie było dość szeroko rozpowszechnione w krajach Europy Zachodniej w latach 70 i 80 , ustępując w latach 90 miejsca koncepcjom integrującym „swoich „ i „obcych”.

Tabela 3. Akceptowane przez respondentów formy pomocy ze strony państwa na rzecz uchodźców przebywających w Polsce dłuższy czas lub zamierzających tu osiedlić się na stałe¹ .

| Formy pomocy | X.1999 | X.2000 | VII.2001 | VII.2002 | VII.2003 | VII.2004 |
|--|--------|--------|----------|----------|----------|----------|
| <i>zapewnić im do czasu usamodzielnienia się pobyt w ośrodkach dla uchodźców</i> | 66 | 59 | 59 | 64 | 66 | 62 |
| <i>pomóc w znalezieniu pracy</i> | 12 | 11 | 11 | 11 | 9 | 12 |
| <i>zorganizować dla nich kursy (naukę) języka polskiego</i> | 7 | 8 | 8 | 8 | 7 | 9 |
| <i>przyznawać obywatelstwo polskie</i> | 6 | 8 | 8 | 7 | 9 | 8 |
| <i>zapewnić mieszkania</i> | 2 | 3 | 2 | 4 | 2 | 3 |
| <i>coś innego</i> | 6 | 1 | 2 | 6 | 7 | 6 |
| Odesłać, wysłać do innych krajów | - | - | 4 | - | - | - |
| Nic | - | - | 3 | - | - | - |
| <i>nie wiem</i> | 1 | - | 3 | - | - | - |

Źródło: Polacy o uchodźcach; wyniki badania zrealizowanego dwa tygodnie po obchodach Dnia Uchodźcy, OBOP, Warszawa , lipiec 2004 r., s. 10.

Polska stała się krajem docelowym dla uchodźców dopiero w latach 90., jest to więc relatywnie nowa kwestia społeczna, z którą przyszło się zetknąć mieszkańcom Polski. Stan wiedzy na temat uchodźców jest bardzo skromny a postawy wobec form pomocy dla nich ciągle kształtują doświadczenia polskich azylantów z lat 80., trafiających wówczas na ogół do obozów dla uchodźców. Być może tak wysoka akceptacja pasywnych form pomocy ma także związek z wieloletnią tradycją biernego systemu świadczeń polskiej pomocy społecznej, z dominującą rolą świadczeń pieniężnych i nikłym udziałem pracy socjalnej. Tylko 21 %

¹ Odpowiedzi na pytanie „Co Pana (i) zdaniem, nasze państwo powinno umożliwić uchodźcom , którzy chcieliby na dłuższy czas lub na stałe pozostać w Polsce?”

badanych widziało potrzebę „pomocy do samopomocy”, czyli zastosowania instrumentów usamodzielniających uchodźców. Za pomocą w znalezieniu pracy optowało 12% badanych, za zorganizowaniem kursów języka polskiego jedynie 9%. Postawy Polaków wobec form pomocy państwa na rzecz uchodźców są stabilne w dłuższym okresie czasu. Badani, którzy mieli okazję osobiście spotkać się z uchodźcą oraz ci, którzy optują za pozwoleniem uchodźców na osiedlenie na stałe w Polsce, znacznie częściej widzą potrzebę aktywizujących jednostkę form pomocy.

Konsekwencje napływu uchodźców; korzyści i zagrożenia

Wraz z napływem imigrantów ekonomicznych oraz coraz częstszym postrzeganiem Polski przez uchodźców jako docelowego kraju ich osiedlenia wzrasta praktyczny wymiar codziennego bytowania Polaków i „obcych”. Wzrasta obszar doświadczania obecności obywateli z innych krajów w różnych wymiarach życia Polaków. Ale wzrasta też skala obaw Polaków co do konsekwencji coraz liczniejszej obecności „obcych” w sferze pracy, w kulturze, w życiu publicznym. Powiększa się zbiorowość Polaków wyrażających opinię, że napływ cudzoziemców wnosi więcej złego niż dobrego. Tendencje tę pokazują m. in. badania sondażowe przeprowadzone w odstępnie 10 lat na temat „Polacy a inni”. Na pytanie „Czy obecność cudzoziemców w Polsce może powodować coś złego?”, wraz z upływem czasu coraz liczniejsza liczba respondentów odpowiadała twierdząco.

Tabela 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy obecności cudzoziemców w Polsce może powodować coś złego?”

| | Rok | |
|-------------------|------|------|
| | 1988 | 1998 |
| Tak | 15,0 | 36,1 |
| Nie | 66,0 | 52,8 |
| Trudno powiedzieć | 19,0 | 11,1 |

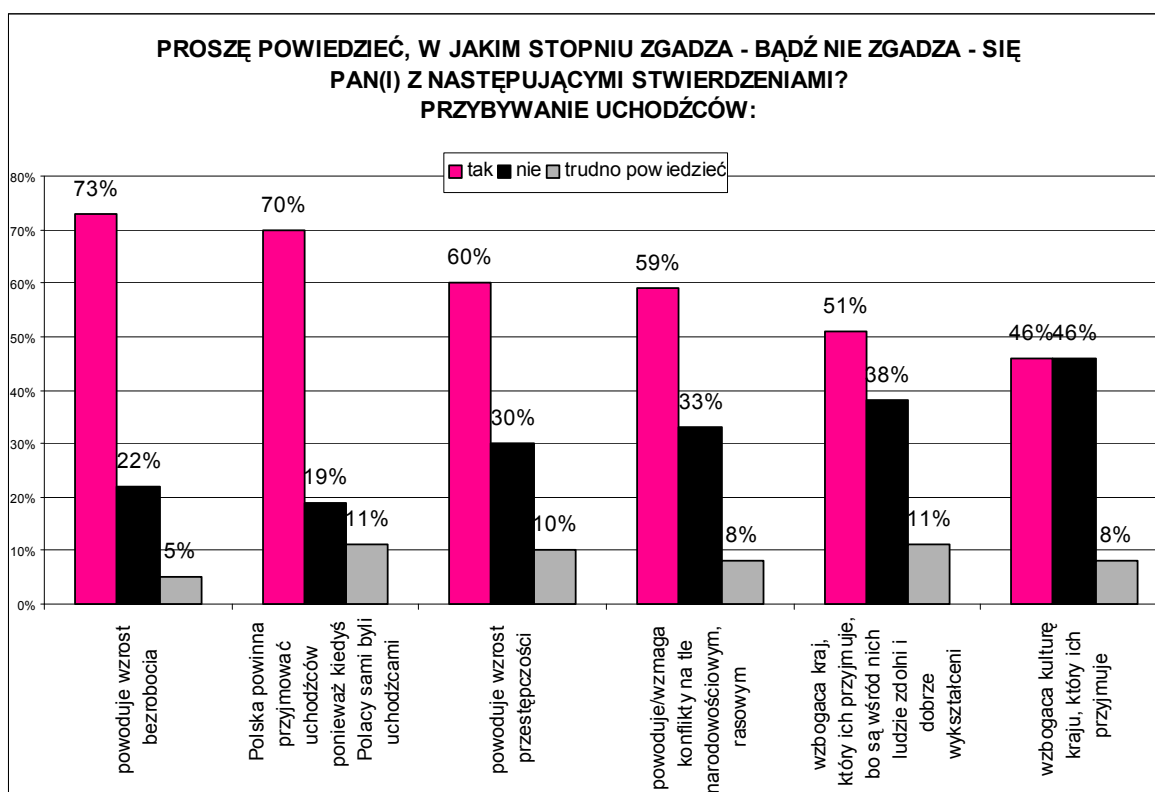
Źródło: E. Nowicka, S. Łodziński, *U progu otwartego świata, Poczucie polskości i nastawienia Polaków wobec cudzoziemców w latach 1988 – 1998*, Kraków 2001, s.82

Uchodźcy są jednak szczególną kategorią cudzoziemców. Skoro ponad połowa Polaków rozumie prawidłowo to pojęcie, zasadnym wydaje się pytanie, czy obecność uchodźców w

Polsce także kojarzy się raczej z negatywnymi następstwami, czy wobec nich postawy są tak samo – jak w stosunku do innych grup imigrantów – wysoce nieufne i krytyczne?

W badaniach OBOP-u w 2004 r. zadano respondentom pytanie „co wnoszą uchodźcy do kraju osiedlenia”? Odpowiedź na to pytanie ukazuje wiele płaszczyzn postrzegania tego problemu przez polskie społeczeństwo, wielowymiarową ocenę potencjalnych następstw osiedlania się uchodźców. Ważnym jest, że nie jest to obraz ukazujący jedynie zagrożenia, jest w nim miejsce także na korzyści, jest także refleksja nad historycznymi „długami” Polaków wobec ludzi pozbawionych własnej ojczyzny.

Tabela 5. Potencjalne zagrożenia i korzyści związane z osiedlaniem się uchodźców w Polsce.



Źródło: Polacy o uchodźcach; wyniki badania zrealizowanego dwa tygodnie po obchodach Dnia Uchodźcy, OBOP, Warszawa, lipiec 2004 r., s. 10.

Prawie $\frac{3}{4}$ badanych uważa, że Polacy mają do spłacenia dług wdzięczności wobec uchodźców, bowiem w przeszłości doświadczyli niedoli ludzi wydziedziczonych ze swojej

o ojczyzny. Dlatego też wolna Polska powinna przyjmować uchodźców. Jednak racje moralno-etyczne nie niwelują obaw co do ewentualnych zagrożeń związanych z napływem uchodźców. Na pierwszym planie pojawia się niepokój o wzrost bezrobocia, na drugim zaś domniemanie wzrostu przestępczości. Te dwa obszary bezpieczeństwa Polaków - socjalny i porządku publicznego - uległy znacznemu osłabieniu w okresie transformacji. Stąd wysoka troska o te sfery życia i być może nadwrażliwość w ocenie wielu potencjalnych zagrożeń. Statystycznie bowiem nie sposób udowodnić istnienie zależności pomiędzy napływem uchodźców a wzrostem bezrobocia czy przestępczości. Wysoki był także odsetek respondentów obawiający się wzrostu konfliktów na tle narodowościowym i rasowym. Znacznie mniej liczna była zbiorowość respondentów rozpatrująca kwestie napływu uchodźców do Polski z perspektywy zysków. 51% badanych – ponieważ badania były reprezentatywne można powiedzieć, że co drugi Polak – dostrzegło związane z nimi „bogactwo” nowych sil intelektualnych i potencjału wiedzy, który wzbogaci rodzime elity intelektualne i zyska na tym cały kraj. 46% badanych pozytywnie oceniło wkład uchodźców w tworzenie kultury; prawdopodobnie jest to kategoria dostrzegająca pozytywne aspekty wielokulturowego społeczeństwa. Polacy, którzy mieli okazje poznać uchodźcę osobiście częściej dostrzegają w przyjmowaniu uchodźców szansę na pozyskanie przez kraj osób zdolnych i wykształconych, wzbogacających rodzimą kulturę.

Tabela 6. Pozytywny wpływ uchodźców w sferze wzbogacania elit intelektualnych

| Przybywanie uchodźców wzbogaca kraj, który ich przyjmuje, gdyż są wśród nich ludzie zdolni i dobrze wykształceni | | | | | | |
|--|---------------------------------|----------|--|----------|----------|----------|
| | prawidłowa definicja „uchodźcy” | | osoby, które zetknęły się z uchodźcami | | Ogółem | |
| | VII.2003 | VII.2004 | VII.2003 | VII.2004 | VII.2003 | VII.2004 |
| <i>zdecydowanie tak</i> | 8 | 8 | 15 | 14 | 8 | 9 |
| Tak | 47 | 53 | 64 | 66 | 46 | 51 |
| <i>raczej tak</i> | 39 | 45 | 49 | 52 | 38 | 42 |
| <i>raczej nie</i> | 31 | 30 | 23 | 22 | 31 | 32 |
| Nie | 37 | 35 | 27 | 29 | 37 | 38 |
| <i>zdecydowanie nie</i> | 6 | 5 | 4 | 7 | 6 | 6 |
| <i>trudno powiedzieć</i> | 16 | 12 | 9 | 5 | 17 | 11 |

Źródło: Polacy o uchodźcach; wyniki badania zrealizowanego dwa tygodnie po obchodach Dnia Uchodźcy, OBOP, Warszawa, lipiec 2004 r., s. 18.

W podsumowaniu wyników badań „Polacy wobec uchodźców” z 2003 r.¹ zaproponowano wyodrębnienie trzech typów postaw Polaków wobec uchodźców, takich jak: entuzjaści, sceptycy i niezdecydowani. Mianem entuzjastów nazwano tych respondentów, którzy w przybywaniu uchodźców dostrzegali wzbogacenie kultury naszego kraju, napływ elit intelektualnych, nie wiązali ich obecności ze wzrostem wymienianych w badaniu trzech negatywnych zjawisk społecznych, bądź jednego z nich (bezrobocie, przestępczość, wzrost konfliktów narodowościowych). Mianem sceptyków określono te osoby, które wyrażały przekonanie, że napływ uchodźców skutkuje wzrostem wszystkich wspomnianych negatywnych zjawisk społecznych, przy jednoczesnym całkowitym bądź też częściowym braku elementów pozytywnych (uchodźcy nie wzbogacają kultury kraju osiedlenia, nie stanowią elit intelektualnych). Z kolei za niezdecydowanych uznano tych respondentów, którzy przynajmniej w przypadku jednego z pięciu pytań nie potrafili się ustosunkować się do danej kwestii.

Biorąc pod uwagę tę typologię, prezentowane wyniki wskazują na przewagę postaw sceptycznych – w 2003 r. postawa taka była charakterystyczna dla 53% badanych. Postawa sceptycyzmu była silnie skorelowana z takimi cechami społeczno-demograficznymi jak wykształcenie, miejsce zamieszkania, samoocena sytuacji materialnej. Bardziej sceptyczni wobec przyjmowania uchodźców byli respondenci lepiej wykształceni, lepiej oceniający własną sytuacją materialną, mieszkańcy miast – szczególnie małych miast. Entuzjaści stanowili ponad jedną dziesiątą badanych (13%). Ten typ postawy charakteryzował na ogół najmłodszych uczestników badania, szczególnie uczniów i studentów. Jedna trzecia badanych stanowili niezdecydowani. Tak jak w przypadku sceptyków postawa niezdecydowania była silnie skorelowana z wykształceniem oraz oceną własnej sytuacji materialnej, ale była to zależność odwrotna. Im badani byli słabiej wykształceni i im gorzej oceniali własną sytuację materialną, tym częściej prezentowali postawę niezdecydowania wobec uchodźców.

Jednym z czynników modyfikujących postawy wobec uchodźców jest bezpośredni kontakt. Pozwala on na bardziej obiektywną ocenę „kapitału” ludzkiego uchodźców, łagodzi stereotypy i uprzedzenia. Tym bardziej słuszna wydaje się koncepcja integracji uchodźców ze środowiskiem lokalnym, poszukiwanie form pomocy prowadzących do samodzielności i adaptacji do polskiej rzeczywistości. Trudno jednak oczekiwać pozytywnego klimatu wokół integracji uchodźców z lokalną społecznością skoro wiedza na temat uchodźców ciągle jest

¹ Polacy na temat uchodźców w trzy tygodnie po obchodach Dnia Uchodźcy, OBOP, Warszawa, lipiec 2003.

bardzo znikoma. W omawianym badaniu, mającym miejsce dwa tygodnie po obchodzonego 20 czerwca Dniu Uchodźcy, na pytanie o informacje na ten temat pozytywnie odpowiedziało jedynie 37%. Ponad trzy piąte – 63% – deklarowało brak kontaktu z jakimikolwiek informacjami na ten temat. Jeszcze mniej – jedynie 32% – respondentów słyszało o „Wysokim Komisarzu ONZ do spraw Uchodźców (UNHCR)”. Zdecydowana większość Polaków – ponad dwie trzecie – 68% – nie kojarzy, aby kiedykolwiek zetknęli się z nazwą tej instytucji. Co więcej – co szczególnie wydaje się zaskakujące – w porównaniu z 1998 r. zmniejszył się poziom znajomości UNHCR.

Tabela 7. Znajomość Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców

| Czy kiedykolwiek zetknął(ę) się Pan(i) z nazwą: Wysoki Komisarz ONZ do Spraw Uchodźców (w skrócie UNHCR)? | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|
| | X.1998 | X.1999 | X.2000 | VII.2001 | VII.2002 | VII.2003 | VII.2004 |
| Tak | 37 | 38 | 40 | 39 | 36 | 36 | 32 |
| Nie | 63 | 62 | 60 | 61 | 64 | 64 | 68 |

Źródło: Polacy o uchodźcach; wyniki badania zrealizowanego dwa tygodnie po obchodach Dnia Uchodźcy, OBOP, Warszawa, lipiec 2004 r., s. 19.

Znajomość instytucji Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców wzrasta wraz z wyższym wykształceniem respondentów, z większym zainteresowaniem polityką, wraz z wielkością miejsca zamieszkania oraz lepszą sytuacją materialną badanych.

Otwartość Polaków na „obcych” w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej

Napływ imigrantów z odległych regionów świata i konfrontacja z innymi kulturami jest zjawiskiem relatywnie nowym we współczesnej historii krajów Europy Środkowej. Przez wiele lat realnego socjalizmu napływ obcych był ściśle reglamentowany i podporządkowany politycznym interesom systemu. Eliminacja jednych i przymusowa asymilacja innych mniejszości oraz bariery formalne dla otwartej emigracji i imigracji ograniczyły kontakt mieszkańców Europy Środkowej z innymi kulturami, wzmocniły postawy etnocentryzmu i ksenofobii. Transformacja systemowa i związane z nią trudności adaptacyjne do nowej ekonomii i liberalnego modelu polityki społecznej oraz obniżenie poczucia bezpieczeństwa socjalnego wobec zagrożenia bezrobociem i ubóstwem nie tworzy korzystnych warunków dla przychylnych postaw wobec napływu imigrantów. Bez względu na powody przybycia, przybysze z innych krajów postrzegani są przez obywateli krajów

Europy Środkowej głównie przez pryzmat potencjalnego uszczuplenia rodzimych zasobów pracy i świadczeń socjalnych. Wskaźniki bezrobocia i ubóstwa plasują Polskę na czele krajów doświadczających tych problemów. Na koniec 2004 r., liczbę gospodarstw domowych w Polsce żyjących poniżej minimum socjalnego oszacowano na prawie 59%¹, a stopa bezrobocia rejestrowanego w maju 2005 r. osiągnęła poziom 18,3%². Czy skala problemów socjalnych jakich doświadcza polskie społeczeństwo jest dodatkowym czynnikiem różnicującym jego postawy wobec cudzoziemców w porównaniu z obywatelami innych krajów Europy Środkowej? Na to pytanie przynosi odpowiedź analiza wyników sondażu CEORG³, przeprowadzonego w lutym 2005 r. na reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców w Polsce, w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji.

W porównaniu z wynikami dotyczącymi postaw wobec przybyszów z innych krajów w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji, Polacy są najbardziej otwarci na imigrantów.

Tabela 8. Postawy Polaków, Czechów, Węgrów i Słowaków wobec osiedlania się cudzoziemców w ich krajach

| Czy Pana(i) zdaniem , każdy obywatel innego kraju, który chce przyjechać do Polski, Czech, Węgier, Słowacji i tu zamieszkać, powinien mieć do tego prawo czy też nie? | Polacy | Czesi | Węgrzy | Słowacy |
|---|--------------|-------|--------|---------|
| | W procentach | | | |
| <i>Zdecydowanie tak</i> | 26 | 3 | 6 | 7 |
| <i>Raczej tak</i> | 36 | 23 | 17 | 27 |
| <i>Raczej nie</i> | 21 | 44 | 45 | 39 |
| <i>Zdecydowanie nie</i> | 8 | 23 | 28 | 23 |
| <i>Trudno powiedzieć</i> | 9 | 7 | 4 | 4 |

Źródło: Opinie ludności z krajów Europy Środkowej o imigrantach i uchodźcach, CBOS, Warszawa 2005, s. 2.

Większość Polaków akceptuje zasadę, zgodnie z którą, każdy obywatel innego kraju, który tego chce, powinien mieć taką możliwość. Zasadę taką popiera jedna trzecia Słowaków, ponad jedna czwarta Czechów, a najmniej akceptacji dla tej zasady wyrazili obywatele Węgier – mniej niż jedna czwarta badanych.

¹ P. Kurowski, Minimum socjalne – wrzesień 2004, [w:] Polityka Społeczna , nr 1 2005.

² Miesięczna informacja o bezrobociu w Polsce w maju 2005 r. Główny Urząd Statystyczny, [w] http://www.stat.gov.pl/dane_spol_gosp/praca_ludnosc/mies_inf_bezrobocie/2005/0505.htm

³ Badania CEORG – Central European Opinion Research Group, [w:] Opinie ludności z krajów Europy Środkowej o imigrantach i uchodźcach, CBOS, Warszawa , marzec 2005.

Jednak akceptacja otwartości granic w sensie ogólnym – jako pewnej wartości – nie znajduje przełożenia na poglądy dotyczące korzyści płynących z osiedlania się realnych imigrantów. Tutaj respondenci są bardziej ostrożni, pojawia się bowiem sprzeczność interesów.

Tabela 9. Czy Polska, Czechy, Węgry i Słowacja potrzebują imigrantów?

| Czy Pana(i) zdaniem Polska, Czechy, Węgry, Słowacja potrzebuje imigrantów, osób, które przyjeżdżają do Polski, Czech, Węgier, Słowacji, aby się tu osiedlić, czy też nie? | Polacy | Czesi | Węgrzy | Słowacy |
|---|--------------|-------|--------|---------|
| | W procentach | | | |
| <i>Zdecydowanie tak</i> | 3 | 2 | 3 | 3 |
| <i>Raczej tak</i> | 14 | 19 | 13 | 13 |
| <i>Raczej nie</i> | 51 | 45 | 42 | 49 |
| <i>Zdecydowanie nie</i> | 20 | 25 | 38 | 30 |
| <i>Trudno powiedzieć</i> | 12 | 10 | 4 | 6 |

Źródło: Opinie ludności z krajów Europy Środkowej o imigrantach i uchodźcach, CBOS, Warszawa 2005, s. 3.

We wszystkich badanych krajach, zdecydowana większość badanych wyraziła pogląd, że ich kraje nie potrzebują imigrantów, przy czym w Polsce i w Czechach opinię taką wyraził co siódmy respondent, zaś na Węgrzech i na Słowacji co ósmy.

Postawy wobec uchodźców są ambiwalentne. Z jednej strony nieliczni badani są za przyjmowaniem każdego uchodźcy. Z drugiej zaś w każdym badanym kraju najliczniejsza była grupa respondentów optujących za wyraźną selekcją uchodźców, którym zostanie przyznane prawo pobytu. A więc nie bezwzględne ale warunkowe otwarcie na przyjęcie uchodźców. W badaniu nie sprecyzowano jednak jakie warunki powinni spełniać uchodźcy, dlatego też trudno powiedzieć jakie są preferencje społeczne w poszczególnych krajach w tym zakresie.

Tabela 10. Postawy obywateli Polski, Czech, Węgier i Słowacji wobec przyjmowania uchodźców politycznych

| Czy Pana (i) zdaniem Polska, Czechy, Węgry, Słowacja powinny przyjmować uchodźców politycznych? | Polacy | Czesi | Węgrzy | Słowacy |
|---|--------------|-------|--------|---------|
| | W procentach | | | |
| <i>Tak, powinna(y) przyjmować wszystkich uchodźców</i> | 13 | 3 | 8 | 4 |
| <i>Nie, w ogóle nie powinna (y) przyjmować uchodźców</i> | 31 | 22 | 25 | 20 |
| <i>Niektórych uchodźców powinna(y) przyjmować, niektórych nie</i> | 46 | 69 | 64 | 70 |
| <i>Trudno powiedzieć</i> | 10 | 6 | 3 | 6 |

Źródło: Opinie ludności z krajów Europy Środkowej o imigrantach i uchodźcach, CBOS, Warszawa 2005, s. 4.

Na tle badanych krajów, polskich respondentów cechowała największa skrajność poglądów. Z jednej strony co ósmy Polak był za przyjęciem wszystkich uchodźców, podczas gdy na Węgrzech co dwunasty, na Słowacji co dwudziesty piąty, zaś w Czechach jedynie co trzydziesty trzeci. Z drugiej zaś strony w Polsce najliczniejsza była grupa badanych zdecydowanie przeciwnych przyjmowaniu uchodźców. W stosunku do innych krajów, Polacy rzadziej są skłonni optować za rozwiązaniem pośrednim, uwzględniającym być może w większym stopniu prognozy rozwoju sytuacji politycznej w kraju pochodzenia uchodźcy bądź też interes kraju przyjmującego. Sporną kwestią pozostaje zasadność tego typu zróżnicowań w świetle prawa międzynarodowego.

Wnioski

Przedstawione wyniki badań ukazują niezbyt optymistyczny obraz społecznego klimatu, w którym ma następować adaptacja i integracja uchodźców. Wprawdzie Polacy w większości rozumieją problem uchodźstwa, co więcej mają świadomość historycznego długu narodu polskiego wobec tej kategorii potrzebujących, jednak udział Polski w działaniu na rzecz uchodźców postrzegają w dość ambiwalentny sposób. Z jednej strony niemal co drugi badany jest za pozwoleniem na dłuższy pobyt, z drugiej podobna liczba badanych za przyznaniem zgody na pobyt dla pewnej – wyselekcjonowanej kategorii uchodźców, a najbardziej akceptowana forma pomocy państwa sprowadza się do tworzenia ośrodków dla uchodźców. Aktywne formy pomocy, prowadzące do samodzielności popiera jedynie co piąty badany. Codzienne i najbardziej dotkliwe w ostatnich latach zagrożenia

społeczne takie jak bezrobocie i przestępczość prowadzą do wzmocnienia skłonności do stygmatyzacji uchodźców (właściwie wszystkich obcych), jako kategorii, która te obszary zagrożeń jeszcze pogłębi. Kilka dziesięcioleci monolitycznej kultury, dystansującej się od zagrażających socjalizmowi wzorców kulturowych Zachodu i „egzotyki” Trzeciego Świata (podejście paternalistyczne) ukształtowało silne myślenie antropocentryczne przeciętnego Polaka. Nie znając innych kultur, nie jesteśmy ich ciekawi, pozostając w przekonaniu, że nasza własna polska kultura jest jedynie słusznym punktem odniesienia w postrzeganiu świata i ludzi. Taka postawa jest bardzo w Polsce rozpowszechniona. Tolerancja może się zrodzić na bazie prawdziwej wiedzy o innych narodach, pozwalającej na weryfikacje stereotypowych sądów i poglądów. Tymczasem jak pokazują wyniki prezentowanych badań niewielu badanych miało w rzeczywistości kontakt z uchodźcą, niewielu wiedziało o Dniu Uchodźcy, niewielu słyszało o Komisarzy ONZ do spraw uchodźców. Uchodźcami zajmują się określone instytucje, organizacje pozarządowe i wyznaniowe, niewiele miejsca jest dla prezentacji ich problemów w mediach publicznych.

Należy zachować dużą ostrożność w formułowaniu krytycznych ocen dotyczących postaw Polaków wobec uchodźców. Duża część Polaków skoncentrowała się na niełatwej polskiej codzienności, borykając się z trudami własnej egzystencji, dystansując się wobec tych z którymi przyjdzie się podzielić polską biedą. Deklarowaną otwartość na imigrantów w ogóle można interpretować jako dowód życzliwości i gościnności Polaków, wysokie przyzwolenie dla osiedlania się uchodźców na pobyt czasowy jako wrażliwość na los wygnanych z własnych ojczyzn. Z kolei dystans wobec przyjmowania uchodźców na stałe jest wynikiem niskiego poziomu wiedzy o innych kulturach, etnocentrycznego sposobu postrzegania świata. Postrzeganie zaś uchodźców jako dodatkowego obciążenia dla rynku pracy i potencjalnego zasilenie kręgów przestępczych ma związek z wysokim poziomem bezrobocia i dość silnie utrwalonym stereotypem wizerunku „obcych” jako ludzi powiązanych ze światem zorganizowanej przestępczości. Istnieje zatem wiele różnych czynników kształtujących postawy przeciętnego mieszkańca Polski wobec „obcych”, w tym także uchodźców. Każdy z nich oddziałuje na różne sfery życia przeciętnego obywatela i sposób postrzegania przybyszów z innych krajów. Wszystkie te czynniki powinny być uwzględnione w ocenie kapitału sprzyjającego adaptacji uchodźców w środowisku lokalnym.

CZĘŚĆ II
Koncepcja badań empirycznych
oraz monitorowania i ewaluacji projektu

Dr Grażyna Firlit-Fesnak
Dr Roman Wasylewski

Rozdział 1

Integracja cudzoziemców poszukujących ochrony z perspektywy społeczności lokalnej, podmiotów lokalnej polityki społecznej i cudzoziemców – przykład Zgierza.

Przedmiot, cel i założenia badawcze

Program badawczy realizowany w ramach Partnerstwa @lterCamp ukierunkowany jest na realizację celów diagnostyczno-aplikacyjnych postrzeganych w dwóch płaszczyznach:

- ◆ Diagnozy postaw, opinii, motywacji oraz działań podmiotów instytucjonalnych oraz postaw społeczności lokalnej wobec realizacji konkretnego programu integracyjnego @lterCamp w Zgierzu
- ◆ Diagnoz i wniosków aplikacyjnych na wyższym poziomie uogólnień, które mogłyby stanowić przesłanki dla konstruowania dalszych partnerskich programów lokalnych w przyszłości, bądź także wniosków formułowanych pod adresem aktorów kreujących ogólnokrajową politykę migracyjną

Ponadto badanie społeczności lokalnej Zgierza posłuży jako zwiad badawczy przed badaniami planowanymi w innych miejscowościach w Polsce, w ramach działania II. projektu @lterCamp.

Dyskurs publiczny, dotyczący kwestii migracyjnej, a zwłaszcza kwestii uchodźców, jest w społeczeństwie polskim dopiero we wstępnej fazie. Przemawia za tym fakt, że badania opinii publicznej przynoszą wyniki dalekie od jednoznaczności. Przykładowo, wg sondażu CBOS z marca 2005 Polacy akceptują zasadę otwartych granic (62 % respondentów zgadza się, by każdy obywatel innego kraju miał prawo tu przyjechać i zamieszkać), zarazem jednak Polacy nie dostrzegają przydatności migracji dla kraju (62 % respondentów odpowiada negatywnie na pytanie „czy polska potrzebuje imigrantów?”) W tym samym badaniu polscy respondenci, choć deklarowali zgodę na otwartość granic, to zdecydowanie wstrzemięźliwiej wyrażali akceptację dla przyjmowania przez Polskę uchodźców (tylko 13 % zgadzało się by kraj przyjmował wszystkich uchodźców, 46 % zgadzało się na selektywną politykę wobec uchodźstwa i przyjmowanie tylko niektórych z nich, a prawie jedna trzecia (31 %) sądziła że Polska w ogóle nie powinna przyjmować uchodźców.

Interpretacja tych wyników badań sondażowych może iść w kilku kierunkach:

- ◆ po pierwsze, sugerują one istnienie w świadomości Polaków negatywnego stereotypu uchodźcy, co oczywiście wymaga uwzględnienia w projekcie @lterCamp, zwłaszcza w aspekcie komunikacji społecznej
- ◆ po drugie, wyniki tych badań potwierdzałyby zauważaną już wcześniej sprzeczność opinii społeczeństwa polskiego, sprzeczność między deklarowaną aprobatą dla ogólnych wartości i zasad a krytycyzmem i selektywnym podejściem wobec konkretnych działań które służyłyby ich urzeczywistnianiu
- ◆ po trzecie wreszcie, wyniki sondaży należy interpretować przy uwzględnieniu kontekstu społeczno-politycznego i toczącego aktualnie dyskursu politycznego (np. problemy ruchu osób i otwartości rynku pracy w UE, problematyka zagrożenia terroryzmem itp.)

Jeśli dodamy do tego uwagę o konieczności uwzględnienia problematyki tożsamości narodowej i problematyki wielokulturowości, podnoszonej już w sondażach, a jednocześnie niemal nie obecnej w nich tematyki demograficznej, to jeszcze bardziej ujawni się złożoność zagadnienia.

Można się spodziewać, że niektóre z tych problemów i wątpliwości uda się rozstrzygnąć w trakcie realizacji badań terenowych w Zgierzu i wdrażania projektu integracyjnego. Uwzględnienie lokalnego kontekstu, tradycji wielokulturowości miasta i jego złożonego obrazu w teraźniejszości pozwoli na udzielenie bardziej jednoznacznych odpowiedzi na stawiane pytania badawcze. Spośród elementów charakterystyki środowiska lokalnego kilka zwłaszcza zasługuje na uwagę:

- ◆ Restrukturyzacja tradycyjnego przemysłu i wysoki poziom bezrobocia
- ◆ Depresja demograficzna (ujemny przyrost naturalny, ujemne saldo migracji)
- ◆ Położenie w centrum kraju w aglomeracji łódzkiej
- ◆ Aktywność władz lokalnych w dziele modernizacji gospodarki i społeczności lokalnych.

Każdy z tych czynników powinien być uwzględniony w konstrukcji hipotez badawczych.

Podstawowe pytania badawcze sformułować można następująco:

1. Jaki jest stosunek społeczności lokalnej, w tym pracowników lokalnych instytucji do inności etnicznej?
2. Czym uwarunkowany jest stosunek społeczności lokalnej, w tym pracowników lokalnych instytucji do inności etnicznej?
3. Czy społeczność lokalna, w tym pracownicy lokalnych instytucji mają doświadczenia kontaktu (pracy) z cudzoziemcami, a szczególnie z uchodźcami?
4. Jak rozumiane jest pojęcie „uchodźca” w społeczności lokalnej, w tym wśród pracowników lokalnych instytucji?
5. Jaki jest stan wiedzy na temat zjawiska uchodźstwa wśród społeczności lokalnej, w tym wśród pracowników lokalnych instytucji?
6. Czy społeczność lokalna, w tym pracownicy lokalnych instytucji jest przygotowana (pod względem infrastruktury, stanu świadomości itp.) na uruchomienie wzorcowego ośrodka adaptacyjnego?
7. Czego społeczność lokalna, w tym pracownicy lokalnych instytucji obawiają się najbardziej w związku z uruchomieniem wzorcowego ośrodka adaptacyjnego?
8. Czy społeczność lokalna, w tym pracownicy lokalnych instytucji wiążą jakieś nadzieje z uruchomieniem wzorcowego ośrodka adaptacyjnego?
9. Jak powinien zostać skonstruowany program komunikacji społecznej Partnerstwa w środowisku lokalnym, aby wzorcowy ośrodek adaptacyjny mógł zyskać przychylność społeczności lokalnej (najważniejsze grupy docelowe, rodzaje komunikatów, punkty ciężkości, nośniki przekazu)

Wstępne i ogólne hipotezy badawcze w obecnej fazie badań można sformułować następująco:

1. Poziom akceptacji uchodźców i kierowanych do nich projektów integracyjnych uwarunkowany jest cechami położenia społecznego (wyższy poziom w grupach o grupach o wyższym statusie społecznym, lepiej wykształconych, w środowiskach klasy średniej, niższy wśród gorzej wykształconych, klasy robotniczej, bezrobotnych itp.).
2. Wyższy poziom akceptacji uchodźców i kierowanych do nich projektów integracyjnych występuje wśród ludności o dłuższych tradycjach życia miejskiego, wyrosłych w tradycjach i klimacie wielokulturowego środowiska Zgierza.

3. Wyższy poziom akceptacji uchodźców i kierowanych do nich projektów integracyjnych występuje w środowiskach mniejszości, wśród potomków z asymilowanych mniejszości, bądź osób mających z nimi kontakty.
4. Stosunek do uchodźców i kierowanych do nich projektów integracyjnych skorelowany jest z opiniami o kapitale zagranicznym i jego rolą w gospodarce miasta
5. Występuje zależność między aprobatą dla uchodźców i integracji a własnymi doświadczeniami migracyjnymi
6. Stosunek do uchodźców i projektu integracyjnego, uwarunkowany jest przez przynależności polityczną, wydarzenia na lokalnej scenie politycznej, obecność kwestii etnicznych w lokalnych kampaniach wyborczych itp.

Badania społeczności lokalnej Zgierza przeprowadzone zostaną – metodą wywiadów swobodnych zawierających również część kwestionariuszową – z następującymi kategoriami respondentów:

- ◆ Przedstawiciele społeczności lokalnej Zgierza, mieszkający bądź pracujący w okolicach wzorcowego ośrodka adaptacyjnego (pracownicy okolicznych sklepów, osoby robiące w okolicach zakupy, przechodnie). Łącznie: 30 wywiadów
- ◆ Pracownicy instytucji. Łącznie: 20 wywiadów
- ⇒ Pracownicy powiatowego urzędu pracy (doradca zawodowy, lider klubu pracy). Łącznie: 2 wywiady
- ⇒ Pracownicy Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (osoby odpowiedzialne za integrację tzw. uznanych uchodźców, realizujące ze strony PCPR indywidualny program integracji, np. realizatorzy programu itp., ewentualnie inne). Łącznie: 3 wywiady
- ⇒ Pracownicy Ośrodka Pomocy Społecznej (pracownicy socjalni). Łącznie: 2 wywiady
- ⇒ Pracownicy lokalnego ośrodka służby zdrowia (lekarze, pielęgniarki, obsługa). Łącznie: 4 wywiady
- ⇒ Pracownicy szkół (nauczyciele, dyrektorzy). Łącznie: 4 wywiady
- ⇒ Pracownicy policji / straży gminnej. Łącznie: 3 wywiady
- ⇒ Pracownicy wzorcowego ośrodka adaptacyjnego: Łącznie: 2 wywiady

Ramowa problematyka wywiadów w środowisku lokalnym

1. Charakterystyka miasta i jego społeczności (czynniki i ograniczenia rozwoju miasta, silne i słabe strony miasta, ludność zasiedziła, ludność napływowa, kultura współżycia mieszkańców, lokalne inicjatywy, sukcesy i niepowodzenia).
2. Wielkulturowość w przeszłości i teraźniejszości miasta (obecność różnych grup etnicznych i wyznaniowych w przeszłości, wiedza i ocena respondentów, materialne świadectwa wielokulturowości i stosunek do nich mieszkańców miasta, znaczenie tradycji dla dzisiejszych zjawisk społecznych i możliwości rozwoju miasta, cudzoziemcy w dzisiejszym Zgierzu - wiedza i opinie, cudzoziemcy - przyczyna trudności czy szansa rozwoju, zgodne współżycie czy konflikty, na jakim tle).
3. Projekt @lterCamp - obecna wiedza i opinie o projekcie, nadzieje i obawy na tle lokalizacji projektu w Zgierzu.
4. Wiedza i opinie o uchodźcach i polityce państwa wobec tej kwestii, aprobowane i krytykowane rozwiązania i propozycje działań wobec uchodźców proponowane przez respondentów.
5. Stosunek respondentów do obecności uchodźców w najbliższym otoczeniu (szkoła, miejsce zamieszkania, placówki kultury, ośrodek służby zdrowia); aprobata odrębnych praktyk religijnych, kulturowych - odmienności stroju, zachowań itp.
6. Opinie respondentów o szansach powodzenia projektów integracyjnych.
7. Opinie respondentów o szansach powodzenia założeń asymilacyjnych w stosunku do różnych grup uchodźców.

Planowane jest przeprowadzenie 30 wywiadów z mieszkańcami okolic wzorcowego ośrodka adaptacyjnego w Zgierzu.

Ramowa problematyka wywiadów w instytucjach.

1. Wiedza i opinie o obecności różnych grup cudzoziemców w mieście.
2. Dotychczasowe doświadczenia z kontaktów z cudzoziemcami klientami placówki (problemy i trudności, uwarunkowania, sposoby rozwiązywania)
3. Znajomość przepisów i unormowań dotyczących cudzoziemców (zwłaszcza poszukujących ochrony), obszary niewiedzy, pożądane szkolenia, forma i treść.
4. Ocena poziomu przygotowania pracowników placówki do pracy z różnymi grupami cudzoziemców (zwłaszcza cudzoziemców poszukujących ochrony) – umiejętności językowe, otwartość na nowe problemy, itp.
5. Ocena różnych aspektów polityki państwa wobec kwestii migracji i uchodźstwa
6. Ocena działalności władz lokalnych i innych podmiotów na rzecz realizacji programu integracyjnego.

Szczegółowe pytania badawcze dostosowane zostaną do typu instytucji.

Instytucje:

- ◆ Powiatowy Urząd Pracy
- ◆ Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
- ◆ Ośrodek Pomocy Społecznej
- ◆ Ośrodek Służby Zdrowia
- ◆ Policja / straż gminna
- ◆ Pracownicy szkół (nauczyciele, dyrektorzy)
- ◆ Pracownicy wzorcowego ośrodka adaptacyjnego

Planowane jest przeprowadzenie 20 wywiadów pracownikami instytucji w Zgierzu.

Rozdział 2

Autoewaluacja Działania 1 projektu @lterCamp – koncepcja badań¹

Przedmiot i cel badań ewaluacyjnych

Przedmiotem projektowanej autoewaluacji jest realizacja przez Partnerstwo @lterCamp Działania 1. Zgodnie z wytycznymi przyjętymi w ramach IW EQUAL głównym celem autoewaluacji Działania 1 ma być „ocena jakości ustanowionego partnerstwa” – jego składu, przyjętych zasad i procedur współpracy Partnerów, a także jakości zarządzania w trakcie tworzenia się Partnerstwa². W projektowanym badaniu, dodatkowym celem jest ocena stopnia realizacji zadań przypisanych Partnerom, zgodnie z wnioskiem i umową o dofinansowanie Działania 1. Autoewaluacja ma służyć również sformułowaniu rekomendacji służących usprawnieniu funkcjonowania Partnerstwa i procedur zarządzania projektem. Należy zauważyć, że będzie to pierwsze tego rodzaju badanie przed znacznie szerszej zakrojonymi badaniami autoewaluacyjnymi prowadzonymi w trakcie Działania 2 i 3, stąd też należy je potraktować także jako pilotaż, a wnioski z metaewaluacji (ewaluacji dokonanej autoewaluacji) mogą być niezwykle istotne dla prawidłowości kolejnych badań.

Kryteria ewaluacji

Zgodnie z założeniami przyjętymi przez Komisję Europejską dla ewaluacji projektów stosowane są następujące kryteria:

- ◆ odpowiedniość (cele – problemy; cele – środowisko wdrażania projektu)
- ◆ przygotowanie projektu i jego planu
- ◆ efektywność
- ◆ skuteczność
- ◆ wpływ

¹ Przy projektowaniu badań ewaluacyjnych korzystano ze wskazówek zawartych w opracowaniu B. Ciężkiej *Planowanie i projektowanie ewaluacji* [w:] *Ewaluacja wdrażania reformy systemu edukacji*, materiały seminaryjne, Warszawa 1999, s. 33-39.

² B. Ciężka, *Autoewaluacja działań realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*, materiały szkoleniowe.

- ◆ trwałość¹.

W projektowanych badaniach służących autoewaluacji Działania 1 powyższe kryteria zostaną uwzględnione, dodatkowo planuje się posługiwanie szczegółowymi kryteriami oceny tworzącego się Partnerstwa, takimi jak:

- ◆ użyteczność i klarowność przyjętych zasad postępowania
- ◆ jakość przyjętych procedur
- ◆ jakość zarządzania realizacją projektu².

Przewiduje się również zastosowanie zaproponowanych przez *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* kryteriów (standardów) oceny przeprowadzonej ewaluacji (metaewaluacji), takich jak:

- ◆ standardy przydatności
- ◆ standardy wykonalności
- ◆ standardy przyzwoitości
- ◆ standardy rzetelności³.

Kluczowe pytania badawcze

Przyjęte w projektowanych badaniach kluczowe pytania badawcze odnoszą się przede wszystkim do celów autoewaluacji, a ich inspiracją jest *Lista kontrolna do oceny jakości Partnerstwa* i *Lista kontrolna do oceny jakości przygotowania i zarządzania projektem* – materiały pomocnicze przygotowane przez Krajową Strukturę Wsparcia. Określono następujące pytania badawcze:

1. W jaki sposób przygotowany został projekt będący podstawą dla powstania Partnerstwa @lterCamp?
2. Czy przygotowany projekt odpowiada na potrzeby określonych grup docelowych (osób ubiegających się o status uchodźcy)?
3. Jak wyglądał proces tworzenia Partnerstwa @lterCamp?
4. Jak układała się współpraca między Partnerami w ramach Partnerstwa @lterCamp?
5. W jaki sposób przebiegała współpraca z partnerami międzynarodowymi?
6. Jak wyglądał proces przygotowania umowy o Partnerstwie ponadnarodowym?

¹ Podręcznik – Zarządzanie Cyklem Projektu, http://www.bkkk-cofund.org.pl/download/equal-podrecznik_zarzadzania.pdf, s. 39-40.

² B. Ciężka, *Autoewaluacja...*, op. cit.

³ D. Nevo, *Konceptualizacja ewaluacji edukacyjnej. Analityczny przegląd literatury* [w:] L. Korporowicz (red. naukowa), *Ewaluacja w edukacji*, Warszawa: Oficyna Naukowa, 1997, s. 61.

7. W jaki sposób odbywało się zarządzanie projektem w trakcie Działania 1?
8. Jak przygotowano się do obsługi administracyjno-finansowej projektu?
9. Jak przebiegała współpraca Administratora projektu z Krajową Strukturą Wsparcia?
10. Jak przebiegały przygotowania do określenia szczegółowego programu Działania 2?
11. Jak wyglądał proces przygotowywania umowy o Partnerstwie i wniosku o dofinansowanie Działania 2?
12. Jak przebiegała realizacja zadań przypisanych poszczególnym Partnerom w Działaniu 1?
13. Jakie były główne trudności dla Administratora projektu, Grupy Zarządzającej, Partnerów, koordynatora projektu, koordynatora współpracy ponadnarodowej w trakcie realizacji Działania 1?
14. Jakie są szanse i zagrożenia dla realizacji dalszych etapów projektu?
15. Jak przebiegała autoewaluacja Działania 1?

Metody badań ewaluacyjnych

Projektowana autoewaluacja ma przyjąć charakter ewaluacji formatywnej, czyli „ma pomóc w realizacji programu”¹ w odniesieniu do całego projektu @lterCamp, jak również zawierać pewne cechy ewaluacji konkluzywnej – „koncentrującej się na ocenie rezultatów”¹ w stosunku do samego Działania 1. Uznano także, że badania ewaluacyjne powinny być badaniami jakościowymi, a biorąc pod uwagę cel badań, ograniczenia finansowe i ograniczenia związane z czasem przeznaczonym na badania, zdecydowano się na zastosowanie następujących metod badawczych:

1. Indywidualne wywiady pogłębione

Indywidualne wywiady pogłębione zostaną przeprowadzone z koordynatorem projektu i koordynatorem współpracy ponadnarodowej. Pozwolą one uzyskać szczegółowe informacje na temat prac związanych z zawiązywaniem Partnerstwa (w tym Partnerstwa Ponadnarodowego), tworzeniem Sekretariatu PRR i przygotowaniem obsługi administracyjno-finansowej projektu, przygotowaniem do realizacji Działania 2 – m.in. przygotowaniem założeń, programu i harmonogramu Działania 2, przygotowaniem i negocjowaniem umowy o Partnerstwie, przygotowaniem wniosku o dofinansowanie,

¹ Za: C. Robson, *Projektowanie ewaluacji* [w:] Leszek Korporowicz (red. naukowa), *Ewaluacja...*, op.cit., s. 156.

z perspektywy osób bezpośrednio zaangażowanych i koordynujących te działania. Dodatkowo w trakcie wywiadów zebrane zostaną opinie na temat współpracy z potencjalnymi Partnerami krajowymi i międzynarodowymi i Krajową Strukturą Wsparcia. Planowany czas trwania wywiadu ok. 1 – 1h 30. (Dyspozycje do wywiadów zob. Aneks.)

2. Zogniskowany wywiad grupowy

Planowany zogniskowany wywiad grupowy (badanie fokusowe) przeprowadzony zostanie z przedstawicielami Partnerów biorących udział w PRR. Jego głównym celem jest uzyskanie opinii osób zaangażowanych w budowanie Partnerstwa na temat jego składu, przyjętych zasad i procedur, a także ocena szans i zagrożeń dla realizacji Działania 2. Planowany czas trwania badania ok. 2 h. (Scenariusz wywiadu zob. Aneks.)

3. Ankieta (e-mail)

Ankieta rozesłana zostanie drogą elektroniczną do wszystkich Partnerów biorących udział w realizacji Działania 1. Kwestionariusz obejmować będzie pytania otwarte odnoszące się do zadań przypisanych Partnerom w Działaniu 1. Celem przeprowadzenia ankiety jest zebranie informacji na temat działań podjętych przez Partnerów, zgodności z założonym harmonogramem i stopnia realizacji, a także rodzaju napotkanych trudności. (Kwestionariusz ankiety zob. Aneks)

4. Obserwacja nieuczestnicząca nieustrukturyzowana

Obserwacja prowadzona będzie w trakcie realizacji badań terenowych, a jej główny cel to zebranie dodatkowych informacji na temat funkcjonowania Sekretariatu PRR, pracy osób zaangażowanych bezpośrednio w realizację projektu, interakcji zachodzących pomiędzy Partnerami w ramach Grupy Zarządzającej.

5. Analiza dokumentów

Jakościowa analiza dokumentów będzie metodą uzupełniającą dla badań terenowych. Analizą zostaną objęte wszelkie dokumenty powstałe w trakcie realizacji Działania 1, dotyczące tworzenia Partnerstwa (także Partnerstwa ponadnarodowego) i zadań realizowanych przez Partnerów, a w szczególności:

- ◆ dokumenty programowe IW EQUAL

¹ Tamże

- ◆ wniosek o dofinansowanie Działania 1
- ◆ umowa o Partnerstwie (wraz z załącznikami)
- ◆ umowa o Partnerstwie ponadnarodowym
- ◆ umowy dwustronne z Partnerami (jeśli zostały już zawarte)
- ◆ wniosek o dofinansowanie Działania 2
- ◆ sprawozdanie z realizacji Działania 1
- ◆ protokoły/notatki ze spotkań Partnerstwa
- ◆ korespondencja z Partnerami i KSW.

Struktura raportu z autoewaluacji Działania 1 projektu @lterCamp¹

Wstępna struktura raportu „Autoewaluacja Działania 1 projektu @lterCamp” została określona następująco:

1. Wprowadzenie
 - ◆ opis projektu (geneza, cele, realizatorzy, miejsce realizacji, działania, wykorzystane zasoby)
 - ◆ opis ewaluacji uzasadnienie, cele, adresaci, wykonawcy, ograniczenia badań ewaluacyjnych)
2. Badania ewaluacyjne
 - ◆ projekt (przedmiot i cel, kryteria, pytania badawcze, metody badawcze)
 - ◆ harmonogram badań ewaluacyjnych
3. Wyniki badań
 - ◆ ewaluacja kontekstu
 - ◆ ewaluacja nakładu
 - ◆ ewaluacja procesu
 - ◆ metaewaluacja
4. Wnioski
5. Zalecenia
6. Aneks

¹ Opracowano na podstawie struktury raportu ewaluacyjnego zaproponowanej w: A. Walczak, *Raport ewaluacyjny* [w:] Leszek Korporowicz (red. naukowa), *Ewaluacja...*, op. cit., s. 95-96 i CIPP Evaluation Model Checklist (CEMC) Daniela Stufflebeama za: Ryszard Szarfenberg, *Ewaluacja polityki społecznej* s. 8-11, wykład 12 z przedmiotu *Polityka Społeczna i Kwestie Społeczne 2004/2005*, <http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/psiks/psiks12.pdf>.

ANEKS – wykorzystane narzędzia badawcze

Dyspozycje do wywiadu pogłębionego z koordynatorem projektu @IterCamp

1. Kiedy i w jaki sposób został wybrany koordynator projektu?
2. Jaki jest zakres obowiązków koordynatora projektu (czy został sformułowany na piśmie)?
3. Jak przebiegały działania związane z uruchomieniem Sekretariatu PRR i zapewnieniem obsługi administracyjno-finansowej projektu?
4. Ile osób ze strony Administratora jest zaangażowanych w bezpośrednią obsługę projektu (jaki jest podział ról i obowiązków)?
5. Czy wystąpiły jakieś problemy z realizacją zadań przewidzianych w projekcie dla Działania 1 (jeśli tak – jakiego rodzaju)?
6. Jak przebiegała procedura prowadząca do podpisania umowy o dofinansowaniu Działania 1?
7. Jak przebiegało finansowanie realizacji Działania 1?
8. Czy budżet na Działanie 1 został oszacowany prawidłowo?
9. Czy podjęto działania mające na celu promocje projektu?
10. Jak układała się współpraca koordynatora z Partnerami w trakcie realizacji Działania 1 (ew. co sprawiało największe trudności)?
11. Czy skład Partnerstwa zmienił się w trakcie Działania 1?
12. Czy została wyłoniona Grupa Zarządzająca Partnerstwem (jeśli tak – ile osób wchodzi w jej skład)?
13. Czy zapewniono udział przedstawicieli grup docelowych w Grupie Zarządzającej?
14. Liczba i częstotliwość spotkań w ramach Partnerstwa
15. Jak koordynator ocenia przebieg spotkań w ramach Partnerstwa (z poszczególnymi Partnerami i w ramach Grupy Zarządzającej)?
16. Jakie są mechanizmy komunikacji w ramach Partnerstwa (ocena)?
17. Czy został określony mechanizm podejmowania decyzji w ramach Partnerstwa (ocena)?
18. Czy został określony mechanizm rozwiązywania sporów w ramach Partnerstwa (ocena)?
19. Czy nawiązano współpracę z innymi Partnerstwami działającymi w temacie I?
20. Jaka procedura przyjęto przy przygotowywaniu umowy o partnerstwie, umów dwustronnych z Partnerami, wniosku o dofinansowanie Działania 2

21. Jak przebiegały negocjacje umowy o Partnerstwie i umów dwustronnych z Partnerami?
22. W jaki sposób układała się współpraca Koordynatora z Krajową Strukturą Wsparcia w trakcie realizacji Działania 1?
23. Czy w trakcie realizacji Działania 1 wystąpiły jakieś trudności w pracy koordynatora?
24. Ocena realizacji Działania 1 w opinii koordynatora.
25. Szanse i zagrożenia dla realizacji Działania 2 w opinii koordynatora

Dyspozycje do wywiadu pogłębionego z koordynatorem współpracy ponadnarodowej

1. Czy i w jaki sposób zostali zidentyfikowani potencjalni partnerzy ponadnarodowi?
2. Z jakimi partnerami ponadnarodowymi została nawiązana współpraca?
3. Czy miały miejsce spotkania z potencjalnymi partnerami ponadnarodowymi (jeśli tak – z kim, ile, kiedy, gdzie)?
4. W jaki sposób przebiegały spotkania z potencjalnymi partnerami ponadnarodowymi (liczba przedstawicieli, język spotkań, czas trwania, poruszane zagadnienia)
5. Czy sporządzane były sprawozdania z przebiegu spotkań z partnerami ponadnarodowymi (także notatki dotyczące wspólnych ustaleń)?
6. Czy pozostali partnerzy w Partnerstwie krajowym byli informowani o nawiązanej współpracy ponadnarodowej i przebiegu spotkań z potencjalnymi partnerami ponadnarodowymi?
7. Jak określone zostały obszary współpracy ponadnarodowej?
8. Jaka wartość dodana zostanie osiągnięta dzięki partnerstwu ponadnarodowemu?
9. Czy zostały określone zasady współpracy z partnerami ponadnarodowymi (m.in. komunikacja między partnerami)?
10. Jak został określony podział obowiązków pomiędzy partnerami?
11. Jaka rolę w Partnerstwie ponadnarodowym pełni Partnerstwo @lterCamp?
12. Czy został przygotowany plan i harmonogram pracy Partnerstwa Ponadnarodowego?
13. Czy została przygotowana umowa o współpracy ponadnarodowej (jeśli tak – kiedy, kto przygotował pierwotną wersję, jak długo trwały negocjacje, kto negocjował, kwestie sporne, główne trudności, czy została zaakceptowana przez wszystkich partnerów; jeśli nie – dlaczego, kiedy umowa zostanie przygotowana, na jakim etapie znajdują się obecnie przygotowania)?
14. Czy został przygotowany budżet na współpracę ponadnarodową (jeśli tak – jaką stanowi część ogólnego budżetu)?
15. W jaki sposób został wyłoniona osoba do koordynacji współpracy ponadnarodowej?
16. Czy za współpracę ponadnarodową odpowiedzialna będzie tylko jedna osoba, czy przewiduje się stworzenie zespołu (jeśli tak – kto wejdzie w jego skład)?
17. Czy pozostali Partnerzy zostaną zaangażowani we współpracę ponadnarodową (jeśli tak - w jaki sposób)?
18. Główne trudności w pracy koordynatora współpracy ponadnarodowej w Działaniu 1
19. Szanse i zagrożenia dla współpracy ponadnarodowej Partnerstwa w opinii koordynatora

Scenariusz zogniskowanego wywiadu grupowego z przedstawicielami Partnerów

1. Kwestie organizacyjne

- ◆ powitanie uczestników
- ◆ przedstawienie moderatora
- ◆ czas trwania i cel spotkania
- ◆ informacja o rejestrowaniu przebiegu spotkania (nagrywanie)
- ◆ przedstawienie koncepcji badań ewaluacyjnych i ich znaczenia dla pomyślnej realizacji projektu
- ◆ pytania, propozycje

2. Powstanie Partnerstwa

etap wstępny

- ◆ dlaczego zdecydowali się Państwo na udział w Partnerstwie - kiedy i jak do tego doszło?
- ◆ czy w trakcie przygotowywania projektu została przeprowadzona diagnoza potrzeb potencjalnych beneficjentów (osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy)?
- ◆ czy sprecyzowano cel projektu, czy jest on jasny dla Partnerów?
- ◆ w jaki sposób został wyłoniony lider projektu (organizacja zarządzająca)?
- ◆ w jaki sposób zostały określone role i zadania poszczególnych Partnerów (czy były konsultowane z Partnerami)?
- ◆ czy wyznaczone role i zadania zostały zaakceptowane przez wszystkich Partnerów?
- ◆ czy w trakcie Działania 1 zaproszono do współpracy nowych Partnerów?
- ◆ czy pojawiły się jakieś różnice zdań odnośnie zadań, jakie mają do spełnienia poszczególni Partnerzy? Jeśli tak – w jaki sposób zostało to rozwiązane?
- ◆ czy przygotowano plan działania Partnerstwa?
- ◆ czy w trakcie formowania się Partnerstwa zaistniały jakieś problemy związane z jego zawiązaniem? Jeśli tak, to na czym one polegały? W jaki sposób zostały rozwiązane? Czy Partnerzy są zadowoleni z rozwiązania?
- ◆ czy zdaniem Partnerów obecny skład Partnerstwa jest optymalny dla realizacji założonych w projekcie celów?

współpraca ponadnarodowa

- ◆ czy Partnerzy byli informowani o podjętej współpracy ponadnarodowej?

- ◆ czy Partnerzy brali udział w inicjowaniu współpracy ponadnarodowej?
- ◆ czy Partnerzy mieli wpływ na wybór koordynatora współpracy ponadnarodowej?
- ◆ czy Partnerzy znają podjęte w ramach współpracy Ponadnarodowej ustalenia?
- ◆ czy Partnerzy zostali zapoznani z umową o partnerstwie ponadnarodowym?
- ◆ jak Partnerzy widzą swoją rolę w przyszłej współpracy ponadnarodowej?

3. Funkcjonowanie Partnerstwa

spotkania

- ◆ czy częstotliwość spotkań Partnerów (Grupy Zarządzającej) jest wystarczająca? Jeśli nie, to jak często powinny odbywać się te spotkania?
- ◆ jak Partnerzy oceniają program i przebieg spotkań? czy mają jakieś uwagi co do sposobu ich organizowania i przebiegu?
- ◆ czy spotkania są protokołowane?
- ◆ czy każdy z Partnerów ma szansę na zapoznanie się z protokołami/notatkami ze spotkań?
- ◆ czy Partnerzy są zadowoleni z dotychczasowego przebiegu spotkań? Co sobie najbardziej cenią, a nad czym można by jeszcze popracować?

podejmowanie decyzji

- ◆ czy mechanizmy podejmowania decyzji zostały precyzyjnie określone (kiedy, jak przebiegał ten proces)?
- ◆ czy Partnerzy są zadowoleni z przyjętego sposobu podejmowania decyzji? Jeśli nie, jakie mają uwagi, propozycje?

rozwiązywanie sporów

- ◆ czy została określona procedura rozwiązywania sporów w ramach Partnerstwa?
- ◆ czy Partnerzy są zadowoleni z przyjętego sposobu rozwiązywania sporów?
- ◆ czy w trakcie tworzenia Partnerstwa powstały między Partnerami jakieś różnice zdań? Jeśli tak, w jaki sposób zostały rozwiązane? Czy Partnerzy są zadowoleni z przyjętego rozwiązania?

komunikacja

- ◆ czy został określony sposób komunikowania się między Partnerami?
- ◆ czy Partnerzy są zadowoleni z dotychczasowego przebiegu komunikacji (szczególnie jeśli chodzi o komunikowanie się z liderem projektu)?
- ◆ czy Partnerzy mają jakieś sugestie jeśli chodzi o usprawnienie procesu komunikowania się w ramach Partnerstwa?

- ◆ czy Partnerzy mają jakieś inne propozycje co do zmian w sposobie organizacji współpracy w ramach Partnerstwa

4. Realizacja zadań w ramach Działania 1

- ◆ proszę opowiedzieć o zadaniach zrealizowanych przez Państwa w trakcie Działania 1
- ◆ czy czas przewidziany na realizację zadań był wystarczający?
- ◆ czy Partnerzy zrealizowali wszystkie z zaplanowanych zadań? Jeśli nie, jakie były tego przyczyny?
- ◆ czy w trakcie realizacji zadań wystąpiły jakieś trudności? Jeśli tak – jakie, w jaki sposób zostały rozwiązane?
- ◆ czy Partnerzy współpracowali z liderem projektu w zakresie realizowanych zadań?

5. Zawiązanie Partnerstwa – umowa o Partnerstwie

- ◆ jak Partnerzy oceniają procedurę tworzenia i negocjacji umowy o Partnerstwie?
- ◆ czy wszyscy Partnerzy byli zaangażowani w prace nad umową?
- ◆ jak Partnerzy oceniają ostateczny kształt umowy?
- ◆ jak Partnerzy oceniają ostateczny kształt budżetu projektu?
- ◆ z jakich działań Partnerzy zmuszeni byli zrezygnować z powodu ograniczeń budżetowych? co uważają za największą stratę? czego najbardziej żałują?

6. Perspektywy współpracy

- ◆ jak Partnerzy oceniają przebieg Działania 1 – co uważają za sukces, a co za porażkę?
- ◆ jakie są zdaniem partnerów możliwe zagrożenia dla realizacji projektu w Działaniu 2?
- ◆ co będzie dla Partnerów największym wyzwaniem w trakcie realizacji Działania 2? co będzie się wiązać z największą odpowiedzialnością?

7. Inne wnioski/propozycje

8. Zakończenie

.....
.....
.....

4. Ile osób było bezpośrednio zaangażowanych w realizację zadań (proszę o wymienienie osób odpowiedzialnych za poszczególne elementy zadania i przypisane im funkcje)?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

5. Dodatkowe uwagi/wnioski/propozycje

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Partner (nazwa):.....

Imię i nazwisko osoby wypełniającej ankietę:.....

Data wypełnienia ankiety:.....

Dziękujemy za wypełnienie ankiety!

WYBRANA BIBLIOGRAFIA

WYDAWNICTWA KSIĄŻKOWE

- Bartnicki A. (red.), *Zarys dziejów Afryki i Azji 1869-1996. Historia konfliktów*, Książka i Wiedza, Warszawa 1998.
- Białocerkiewicz J., *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej*, wydanie 2 – uzupełnione i zmienione, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2001
- Bińkowski A., *Almanach państw świata*, Książka i Wiedza, Warszawa 2004.
- Capisani G. R., *Nowe państwa Azji Środkowej*, Dialog, Warszawa 2004.
- Ciesielski S., *Rosja-Czeczenia. Dwa stulecia konfliktu*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.
- Cutts M. (red.), *Uchodźcy świata. 50 lat pomocy humanitarnej*. UNHCR, Warszawa 2000.
- Czajkowski M., *Konstytucja i system polityczny Federacji Rosyjskiej*, w: L. Suchanek (red.), *Rosjoznawstwo*., Kraków 2004
- Europa Środkowa i Wschodnia. Eurazja Północna*, Warszawa 2001
- Ferenc J., *Świat odwraca wzrok. Czeczenia w świetle prawa i w oczach świata*, Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Florczak A., *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003
- Grzymała-Moszczyńska H., Nowicka E., *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 1998
- Grzymała-Moszczyńska H., *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*, Wydawnictwo NOMOS, Kraków 2000
- Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva 1992.
- Jagielski W., *Modlitwa o deszcz*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2004.
- Jagielski W., *Wieże z kamienia*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2004.
- Kapuściński R., *Imperium*, Czytelnik, Warszawa 1994.
- Kiwerska J., *Świat w latach 1989-2004*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005.
- Kołodziejczyk D., *Turcja*, Trio, Warszawa 2000.
- Leśniewski M., *Konflikt w cieniu Himalajów. Wojna indyjsko-chińska 1962*, w: A. Bartnicki (red.), *Zarys dziejów Afryki i Azji 1869-1996. Historia konfliktów*, Warszawa 1996
- Lye K., *Państwa świata*, Elipsa, Warszawa 2003.
- Łopatka A., *Międzynarodowe prawo praw człowieka*, Wyd. Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa 1998
- Łotocki Ł., *Immigration in Poland in the context of non-governmental organizations activity*, w: *Contemporary migration issues: migration and society. Legal framework of migration versus human rights* (The 4th International Immigration Conference), Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu i Administracji, Warszawa 2005

- Mantel-Niećko J., Ząbek M., *Róg Afryki*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 1999.
- Mioduszevska G., *Ochrona uchodźców*, Sekcja Wydawnictw Zarządu Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2002
- Modrzejewska-Leśniewska J., *Konflikt rosyjsko-czecheński (1994-1996)*, w: Bartnicki A. (red.), *Zarys dziejów Afryki i Azji 1869-1996. Historia konfliktów*, Warszawa 1998
- Mydel R., Groch J., *Afryka*, Fogra, Kraków 2000.
- Mydel R., Groch J., *Azja*, cz. I, Fogra, Kraków 2000.
- Mydel R., Groch J., *Azja*, cz. II, Fogra, Kraków 2000.
- Nowicka E., Łodziński S., *U progu otwartego świata, Poczucie polskości i nastawienia Polaków wobec cudzoziemców w latach 1988 – 1998*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Warszawa 2001
- Politkowskaja A., *Wtoraja Czieczenskaja*, Igor Zacharow, Moskwa 2003.
- Polityczny Atlas Świata 1992*, Agro-L, Warszawa 1991.
- Ratyńska B., *Pół wieku w służbie narodu i idei*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1974
- Riabczuk M., *Dwie Ukrainy*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2004.
- Skrzypek A., *Druga smuta*, Warszawa 2004.
- Stępień A. (red.), *Współczesna Rosja. Leksykon. Polityka, organizacje, społeczeństwo*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Łódź 1999.
- Suchanek L. (red.), *Rosjoznawstwo*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2004, str. 398.
- Szonert M., *Działalność Departamentu ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA na rzecz uchodźców*, w: *Do stołu dla zamożnych*, (red.) Sławomir Łodziński, Jan J. Milewski, Instytut Krajów Rozwijających się, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999
- Śniegowska S., *Polski Czerwony Krzyż*, w: *Ochrona uchodźców. Dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Konwencji Genewskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002
- Uchodźcy mówią*, Stowarzyszenie Amnesty International w Polsce. Zespół ds. Uchodźców, Podkowa Leśna 1997
- Wierzbicki B., *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Reklamowo-Wydawnicza Agencja Dziennikarzy AG-RED, Białystok 1993
- Wierzbicki B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993
- Ząbek M. (red.), *Między piekłem a rajem. Problemy adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2002

AKTY PRAWA POLSKIEGO

Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65 poz. 385 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r. Nr 67 poz. 329 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128 poz.1175 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122 poz. 1143 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 128 poz. 1175 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228 poz. 2255 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64. poz. 593 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173 poz. 1807 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych Dz.U. Nr 210 poz. 2135 z późn. zm.)

Ustawa z dn. 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 94 poz. 788)

AKTY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Convention aiming at the reduction of the number of cases of statelessness, Berno, 13.09.1973 r.

Convention on the reduction of statelessness, Nowy Jork, 30.09.1961 r.

Declaration on Territorial Asylum, 18.11.1977 r.

Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, 29.04.2004 r., OJ L304, 30.09.2004 r.

European Convention on Consular Functions, Paryż, 11.12.1967 r.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Genewa, 28.07.1951 r. (Dz. U. 1991 Nr 119, poz. 515 i 517)

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4.11.1950 r. (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284, Dz. U. 1995 Nr 36, poz. 175, 176, 177, Dz. U. 1998 Nr 147, poz. 962, Dz. U. 2003 Nr 42, poz. 364).

Konwencja o prawach dziecka, Nowy Jork, 20.11.1989 r. (Dz. U. 1991 Nr 120 poz. 526).

Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, Dublin, 15.06.1990 r. (Dz. U. 2005 Nr 24, poz. 194).

Konwencje o ochronie ofiar wojny, Genewa, 12.08.1949 r. (Dz. U. 1956 Nr 38 poz. 171).

Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Nowy Jork, 19.12.1966 r. (Dz. U. 1977 Nr 38 poz. 169).

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Nowy Jork, 16.12.1966 r. (Dz. U. 1977 Nr 38, poz. 167).

Protokół do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Nowy Jork, 31.01.1967 r. (Dz. U. 1991 Nr 119, poz. 517).

Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12.08.1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8.06.1977 r. (Dz. U. 1992 Nr 41, poz. 175).

Recommendation (1970) 70 on the Acquisition by Refugees of the Nationality of their Country of Residence, 26.01.1970 r.

Recommendation 1088 (1988) on the Right to Territorial Asylum, 7.10.1988 r.

Recommendation 1163 (1991) on the Arrival of Asylum-seekers at European Airports, 23.09.1991 r.

Recommendation 1236 (1994) on the Right of Territorial Asylum, 12.04.1994 r.

Recommendation 1348 (1997) on the temporary protection of persons forced to flee their country, 7.11.1997 r.

Recommendation 293 (1961) on the right of asylum, 26.09.1961 r.

Recommendation 434 (1965) on the granting of the right of asylum to European refugees, 1.10.1965 r.

Recommendation 564 (1969) on the Acquisition by Refugees of the Nationality of their Country of Residence, 30.09.1969 r.

Recommendation 773 (1976) on De Facto Refugees, 26.01.1976 r.

Recommendation R (2000) 9 on Temporary Protection, 3.05.2000 r.

Recommendation R (2001) 18 to Member States on Subsidiary Protection, 27.11.2001 r.

Recommendation R (2003) 5 to Member States on Measures of Detention of Asylum Seekers, 16.04.2003 r.

Recommendation R (81) 16 on the Harmonisation of National Procedures Relating to Asylum', 5.11.1981 r.

Recommendation R (84) 1 on the Protection of Persons Satisfying the Criteria in the Geneva Convention who are not Formally Recognised as Refugees, 25.01.1984 r.

Recommendation R (84) 21 on the Acquisition by Refugees of the nationality of the Host Country', 14.11.1984 r.

Recommendation R (97) 22 Containing Guidelines on the Application of the Safe Third Country Concept, 25.11.1997 r.

Recommendation R (98) 13 on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective Remedy against Decisions on Expulsion in the context of Article 13 of the European Convention on Human Rights, 18.09.1998 r.

Recommendation R (99) 23 on Family Reunion for Refugees and other Persons in need of International Protection, 15.12.1999 r.

Recommendation Rec(2005)6 on exclusion from refugee status in the context of Article 1 F of the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951, 23.03.2005 r.

Resolution (1967) 14 on Asylum to Persons in Danger of Persecution, 29.06.1967 r.

Resolution on manifestly unfounded applications for asylum; Resolution on harmonized approach to questions concerning host third countries, 30.11.1992 r.; Council Press Release 10518/92,

Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures, 20.06.1995 r., OJ C274, 19.09.1996

Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7.02.1992 r. (wszedł w życie 1.11.1993 r.).

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, OJ C310, 16.12.2004 r.

BADANIA, RAPORTY, PERIODYKI NAUKOWE

Badania CEORG – Central European Opinion Research Group, [w:] Opinie ludności z krajów Europy Środkowej o imigrantach i uchodźcach, CBOS, Warszawa, marzec 2005.

Chechnya: More of the Same Extrajudicial Killings, Enforced ‘Disappearances’, Illegal Arrests, Torture, -
International Helsinki Federation for Human Rights (IHF), 2005

Country Strategy Paper National Indicative Program: Belarus 2005-2006. Adopted by European Commission on 28 May 2004 (www.europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/csp/csp05_06.pdf)

Grzymała-Kazłowska A., Okólski M., *Non-governmental initiatives pertaining to immigrants in Poland*, in: *Influx and Integration of Migrants in Poland in the Early XXI Century* (Working Papers 50/2003, Institute for Social Studies, Warsaw University)

Informacja o stosowaniu w 2004 r. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego (www.uric.gov.pl)

Kurowski P., *Minimum socjalne – wrzesień 2004*, [w:] *Polityka Społeczna*, nr 1 2005.

Miesięczna informacja o bezrobociu w Polsce w maju 2005 r. Główny Urząd Statystyczny

PCK w nowej sytuacji społeczno-ustrojowej, „Przegląd Czerwonokrzyski” 1994, Wyd. Zarządu Głównego PCK

Polacy na temat uchodźców w trzy tygodnie po obchodach Dnia Uchodźcy, OBOP, Warszawa, lipiec 2003.

Raport końcowy z Subprojektu nr II Programu Badawczego *Xenophobia: Zogniskowane wywiady grupowe – Polska*. Opracowanie: J. Supińska, G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa lipiec 2003, www.ips.uw.edu.pl/xenophob

Rossija poslie Biesłana, Human Rights Watch Report (2004) <http://www.hro.org/war/beslan/2004/10/07.php>

Sprawozdanie z działalności międzynarodowej PCK za rok 1987, (mat. z archiwum PCK).

Sprawozdanie z działalności PCK na odcinku międzynarodowym w 1984 roku, (mat. z archiwum PCK).

Sprawozdanie z działalności PCK w 1987 roku, (mat. z archiwum PCK).

Sprawozdanie z działalności PCK za rok 1957, (mat. z archiwum PCK).

Sprawozdanie z działalności PCK za rok 1988, (mat. z archiwum PCK).

Stawicki R., *Uchodźcy w Polsce jako nowy problem społeczny*, niepublikowana rozprawa doktorska, Instytut Polityki Społecznej, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2003

The Coerced Return of Chechen IDPs from Ingushetia, International Helsinki Federation for Human Rights (IHF), 2004

Wnioski o status uchodźcy oraz wydane decyzje 2005 (www.unhcr.pl)

ARTYKUŁY, INFORMACJE PRASOWE

Afganistan ponownie głównym producentem opium, www.wp.pl/PAP, 2002.08.28.

Bielecki T., *Straszny Zachód i rosyjskie sieroty*, *Gazeta Wyborcza*, 2.06.2005.

Bielecki T., *Wszechmocna milicja w Rosji*, *Gazeta Wyborcza*, 9.06.2005.

- Brzuszkiewicz J., *Czy grozi nam zalew uchodźców z Czeczenii?*, Gazeta Wyborcza, 19.09.2004
- Cywiński P., *Putin imperialny*, Gazeta Wyborcza, 26.IV.2005.
- Kurczab-Redlich K., *Dławiona opozycja*, Rzeczpospolita, 22.01.2005.
- Lisiewicz P., *Współczesny Auschwitz jest na Kaukazie*, <http://wiadomosci.wp.pl/wiadomosc.html?wid=6621715&fromChan=1&err=5&ticket&err=1&ticket=7094428897618819u3Z%2FirGcdKZKjp0YpjDehCHe5sgc7VIDTOng51bUM6mJ%2BI9V9p7NyxepywvVs%2FVL94M4sFS8ECA61M41nZAiO48GqmvZTjKi029RKEN5pGF1BOWIXOkN3yUkRPH1%2BnWs> 05.02.2005
- Refomy Putina w Dumie*, maw, Gazeta Wyborcza, 28.09.2004.
- Rekordowa produkcja opium w Afganistanie (not.)*, Gazeta Wyborcza, 2002.12.09.
- Schofield V., *Kashmir: The origins of the dispute* (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1762146.stm)
- Stefanicki R., *Prezydent Pakistanu ze sportową wizytą w Indiach*, Gazeta Wyborcza, 17.04.2005.
- Stefanicki R., *Tsunami i wielka polityka*, Gazeta Wyborcza, 31.01.2005.
- Urbanowicz J., *Śmierć Rosji*, Wprost, 30.01.2005.
- Warszawski D., *Co wolno muzułmankom*, Gazeta Wyborcza, 30.03.2005.
- Warszawski D., *Groby w Darfurze*, Gazeta Wyborcza, 1.01.2005
- Warszawski D., *Koszmar Kaszmiru*, Gazeta Wyborcza, 17.05.2005.
- Wieruszewski R., *Konwencja genewska i prawa człowieka*, „Z obcej ziemi” 2000, nr 13
- Wróg Putina idzie do lagru*, not. GAD, Gazeta Wyborcza, 1.06.2005.
- Zamachy bombowe w kinach*, PAP, pi, Gazeta Wyborcza, 22.05.2005.

ŹRÓDŁA DO ROZDZIAŁU DOTYCZĄCEGO AUTOEWALUACJI

- Ciężka B., *Planowanie i projektowanie ewaluacji* [w:] *Ewaluacja wdrażania reformy systemu edukacji*, materiały seminaryjne, Warszawa 1999
- Ciężka B., *Autoewaluacja działań realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*, materiały szkoleniowe
- Nevo D., *Konceptualizacja ewaluacji edukacyjnej. Analityczny przegląd literatury* [w:] L. Korporowicz (red. naukowa), *Ewaluacja w edukacji*, Warszawa: Oficyna Naukowa, 1997
- Podręcznik – Zarządzanie Cyklem Projektu*, http://www.bkkk-cofund.org.pl/download/equal-podrecznik_zarzadzania.pdf
- Robson C., *Projektowanie ewaluacji* [w:] Leszek Korporowicz (red. naukowa), *Ewaluacja w edukacji*, Warszawa: Oficyna Naukowa, 1997
- Szarfenberg R., *Ewaluacja polityki społecznej*, wykład 12 z przedmiotu *Polityka Społeczna i Kwestie Społeczne 2004/2005*, <http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/psiks/psiks12.pdf>
- Walczak A., *Raport ewaluacyjny* [w:] Leszek Korporowicz (red. naukowa), *Ewaluacja w edukacji*, Warszawa, Oficyna Naukowa, 1997

STRONY INTERNETOWE

<http://afery.prx.pl/terror-czeczenia.html>
<http://forums.ng.ru/society/2002/02/22/news.ng.ru.2002.02.21.1014303177.html>
<http://iraq.itar-tass.com/?page=article&aid=21995&categID=10>
<http://main.news.izvestia.ru/community/09-10-03/news62354>
<http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/VLUDocEn/Russia->
<http://www.socwatch.org.uy/en/Infos/mapasPobreza.htm>
<http://www.socwatch.org.uy/en/Infos/mapasPobreza.htm>
http://www.undp.org/hdr2001/indicator/cty_f_IND.html
http://www.undp.org/hdr2001/indicator/cty_f_PAK.html
www.amnesty.org.pl
www.caritas.pl
www.fupp.org.pl
www.hfhrpol.waw.pl
www.iom.pl
www.ips.uw.edu.pl/xenophob
www.iss.uw.edu.pl/osrodki/cmr/wpapers/workingpapers.html
www.klinika.wpia.uw.edu.pl
www.mps.gov.pl
www.niecassociation.org
www.pah.org.pl
www.pck.org.pl
www.proxenia.org.pl
www.ujhrc.org
www.unhcr.pl
www.uric.gov.pl
www.voiceofexile.com