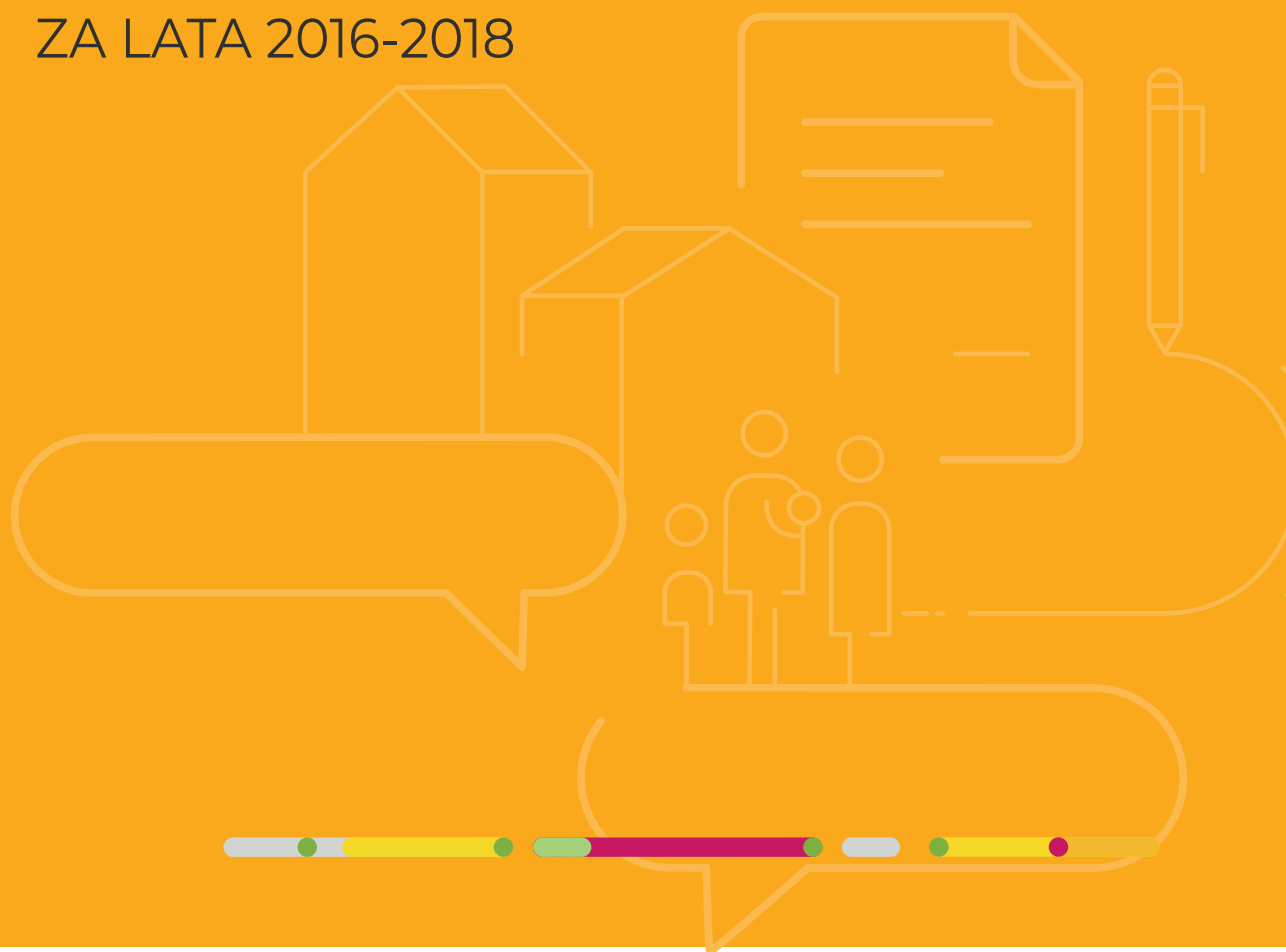


REDAKCJA:

EWA KOWNACKA, KSENIYA HOMEL, JACEK KUCHARCZYK

UCHODŹSTWO I INTEGRACJA – RÓWNOŚĆ I MARGINALIZACJA

RAPORT Z BADAŃ
I PREZENTACJA NARZĘDZIA
KRAJOWEGO MECHANIZMU
EWALUACJI INTEGRACJI
ZA LATA 2016-2018



**UCHODŹSTWO I INTEGRACJA
– RÓWNOŚĆ I MARGINALIZACJA**
RAPORT Z BADAŃ
I PREZENTACJA NARZĘDZIA
KRAJOWEGO MECHANIZMU
EWALUACJI INTEGRACJI
ZA LATA 2016–2018

REDAKCJA:

EWA KOWNACKA, KSENIYA HOMEL, JACEK KUCHARCZYK

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
Program Polityki Migracyjnej

Projekt „Krajowy Mechanizm Ewaluacji Integracji. Monitoring i poprawa integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej” współfinansowany z Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.



EUROPEAN UNION
Asylum, Migration
and Integration Fund

Safe harbour

Wyłączna odpowiedzialność za wyrażone opinie spoczywa na autorkach i autorach. Komisja Europejska oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie ponoszą odpowiedzialności za sposób wykorzystania udostępnionych informacji.

Zespół badawczy: Kseniya Homel, Piotr Kaźmierkiewicz, Agata Kulesa, Ewa Kownacka, Mikołaj Pawlak, Filip Pazderski

Recenzja merytoryczna: Maciej Duszczyk

ISBN: 978-83-7689-424-9

Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2020

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel.: (22) 55 64 260, faks: (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Przedmowa i podziękowania

Oddajemy w Państwa ręce raport z drugiej rundy badań prowadzonych w ramach projektu „Krajowy Mechanizm Ewaluacji Integracji. Monitoring i poprawa integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej” (ang. National Intergration Evaluation Mechanism. Measuring and improving integration of beneficiaries of international protection - NIEM).

Raport kierujemy przede wszystkim do administracji publicznej oraz pozostałych podmiotów biorących udział w procesie kształtowania prawodawstwa, tworzenia i wdrażania polityk integracji, rozwijania współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej w tym zakresie. Liczymy, że przyczyni się to do zapewnienia osobom z doświadczeniem uchodźczym przez kraje członkowskie UE warunków koniecznych do skutecznej preintegracji oraz integracji, a w efekcie zapewni im nie tylko równość wobec prawa, ale i równe szanse na bezpieczne, godne, pozwalające na samorealizację oraz wolne od dyskryminacji życie.

Zachęcamy do regularnych odwiedzin strony internetowej projektu (www.forintegration.eu), profilu projektu na portalu społecznościowym Facebook (www.facebook.com/allinforintegration) oraz strony Fundacji Instytut Spraw Publicznych (www.isp.org.pl). Znajdą tam Państwo najnowsze informacje o działaniach projektowych, artykuły na temat sytuacji osób z doświadczeniem uchodźczym przebywających w różnych krajach Unii Europejskiej oraz integracji tych osób, a także wszystkie publikacje analityczne oparte na danych gromadzonych w ramach projektu, w tym raporty porównawcze z obu zrealizowanych dotąd rund badań, ukazujące dane dotyczące Polski na tle danych z 13 innych krajów uwzględnionych w projekcie.

W imieniu Zespołu Krajowego Mechanizmu Ewaluacji Integracji pragniemy podziękować za wkład, komentarze i rekomendacje do niniejszego raportu:

- osobom reprezentującym instytucje administracji publicznej
- osobom członkowskim Rady Uchodźczej przy projekcie
- osobom i organizacjom biorącym czynny udział w spotkaniach Koalicji Krajowej działającej w ramach projektu
- recenzentowi Maciejowi Duszczykowi
- osobom reprezentującym partnerów strategicznych projektu:
- Uniwersytetowi Warszawskiemu
- Ministerstwu Rodziny i Polityki Społecznej
- Przedstawicielstwu Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców w Polsce

Dziękujemy również całemu zespołowi projektu, zespołowi Programu Polityki Migracyjnej Fundacji Instytut Spraw Publicznych oraz kadrze zarządzającej i administracyjnej Instytutu za wsparcie w sprawnej reorganizacji pracy w okresie pandemii covid-19, dbałość o stronę merytoryczną oraz formalną procesu wydawniczego.

SPIIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	6
1.1. Informacje o projekcie	6
1.2. Model integracji i metodologia krajowych polityk integracji	8
1.3. Struktura raportu	13
2. WARUNKI OGÓLNE	14
2.1. Wpływ recepcji na integrację	14
2.2. Integracja w głównym nurcie działań	19
3. INTEGRACJA W OBSZARZE PRAWA	25
3.1. Prawo pobytu	25
3.2. Ochrona jedności rodziny i łączenie rodzin	40
3.3. Obywatelstwo	52
4. INTEGRACJA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA	64
4.1. Mieszkalnictwo	64
4.2. Zatrudnienie	88
4.3. Przygotowanie zawodowe i edukacja zawodowa	99
4.4. Zdrowie	105
4.5. Zabezpieczenie społeczne	114
5. INTEGRACJA SPOŁECZNO-KULTUROWA	127
5.1. Edukacja	127
5.2. Nauka języka i orientacja społeczno-kulturowa	156
5.3. Budowanie mostów oraz wzmacnianie zaangażowania obywatelskiego	167

1. WPROWADZENIE

1.1. Informacje o projekcie

„Krajowy Mechanizm Ewaluacji Integracji. Monitoring i poprawa integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej” (ang. National Intergration Evaluation Mechanism. Measuring and improving integration of beneficiaries of international protection” - NIEM) jest sześcioletnim międzynarodowym projektem badawczo-rzeczniczym zaplanowanym na lata 2016-2022. Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską z Krajowego Programu Funduszu Azylu Migracji i Integracji (Asylum, Migration and Integration Fund) w ramach Specific Action).

Celem projektu jest poprawa sytuacji osób poszukujących ochrony oraz posiadających jej różnorodne formy w krajach Unii Europejskiej poprzez dostarczenie narzędzia ewaluacji istniejących warunków prawnych, obowiązujących polityk, zakresu i sposobów ich wdrażania oraz ich związku z wybranymi aspektami sytuacji osób posiadających i wnioskujących o ochronę. Zadaniem narzędzia jest identyfikacja mocnych stron, niedociągnięć oraz luk w rozwiązaniach tworzonych przez władze centralne uwzględnionych w projekcie państw członkowskich UE. Punktem odniesienia do ewaluacji tych rozwiązań są zaś wymogi stawiane przez prawo międzynarodowe oraz prawo i standardy unijne. Ponadto, narzędzie musi zapewniać mechanizm wystandaryzowanego zbierania, walidacji, przechowywania, uaktualniania i analizy danych koniecznych do budowania polityk integracji w oparciu o rzetelne dane i trafne analizy (evidence-based policies). Stąd też projekt jako całość, a co za tym idzie narzędzie jako jeden z jego elementów, skierowane są do:

- rządów centralnych krajów członkowskich, administracji publicznej oraz
- wszystkich pozostałych podmiotów mających wpływ na tworzenie i wdrażanie polityk integracji osób poszukujących ochrony i posiadających ochronę na terenie UE;

organów i reprezentujących je osób decydujących o politykach integracji na poziomie UE, w tym o tworzeniu budżetów i wyznaczaniu priorytetów w funduszach przeznaczonych na integrację, oferowanych poszczególnym krajom oraz tych przyznawanych bezpośrednio przez Komisję Europejską na współpracę międzynarodową w tym zakresie.

Fundacja Instytut Spraw Publicznych jest organizacją wiodącą w projekcie. Zarządza nim na poziomie międzynarodowym wdrażaniem działań i realiza-

cją celów projektu od strony merytorycznej oraz formalnej. Badania w ramach projektu koordynowane są przez organizację Migration Policy Group (Bruksela), opierają się one zaś na danych zbieranych równolegle w 14 krajach Unii Europejskiej, przez 14 organizacji partnerskich. Są to: Antigone – Information and Documentation Centre on Racism, Ecology, Peace and Non-Violence (Grecja), CIDOB - Barcelona Centre for International Affairs (Hiszpania), Diversity Development Group (Litwa), France Terre d'Asile (Francja), Fundacja Instytut Spraw Publicznych (Polska), Fundacja ISMU - Iniziative e Studi sulla Multietnicità (Włochy), Uniwersytet w Maastricht (Niderlandy), Uniwersytet w Malmö (Szwecja), Menedek – Hungarian Association for Migrants (Węgry), Multi Kulti Collective (Bułgaria), Peace Institute (Słowenia), People in Need (Czechy), Centre for Public Policy Providus (Łotwa), Centre for Public Innovation (Rumunia).

Aby osiągnąć cele projektu realizowane są dwa typy działań – badawcze oraz rzecznicze. Działania badawcze obejmują:

- stworzenie modelu integracji jako zbioru wymagań i rekomendacji zawartych w międzynarodowych oraz unijnych dokumentach normatywnych (więcej w punkcie 1.2.)
- opracowanie narzędzia badania stopnia realizacji w/w modelu w prawie, politykach i działaniach rządów krajowych oraz wpływu tychże na sytuację osób poszukujących ochrony i posiadających ochronę
- stworzenie platformy internetowej umożliwiającej korzystanie z narzędzia w trybie online, w celu zbierania, przetwarzania i analizy danych
- przeprowadzenie trzech rund badań (ewaluacji) w dwuletnich odstępach, co umożliwi doskonalenie narzędzia pomiędzy edycjami oraz uchwycenie ewentualnych zmian zachodzących w politykach integracji na poziomie krajowym, regionalnym i unijnym (w ramach badanej próby krajów)
- przygotowanie i publikację międzynarodowego raportu porównawczego po każdej rundzie badań
- przygotowanie i publikację raportów krajowych również po każdej rundzie badań, w każdym kraju partnerskim (z wyłączeniem Belgii)
- Natomiast na działania rzecznicze realizowane w ramach projektu składają się:
 - wydarzenia krajowe i międzynarodowe upowszechniające wyniki każdej rundy badań, wnioski i rekomendacje płynące z raportów krajowych i międzynarodowych
 - stworzenie i działalność koalicji międzynarodowej na rzecz polityk integracji opartych o dane

- stworzenie i działalność koalicji krajowych na rzecz polityk integracji opartych o dane w każdym kraju partnerskim
- prowadzenie strony internetowej www.forintegration.eu, gromadzącej wiedzę dotyczącą integracji osób poszukujących i posiadających ochronę w krajach UE
- tworzenie i upowszechnianie materiałów rzeczniczych na poziomie krajowym oraz międzynarodowym w różnych formach: tematycznych analiz porównawczych, przeglądów polityk krajowych w wybranych regionach, infografik.

1.2. Model integracji i metodologia ewaluacji krajowych polityk integracji

Dokonując ewaluacji integracji oraz warunków codziennego funkcjonowania osób z doświadczeniem uchodźczym w krajach Unii Europejskiej możemy się odnosić do pewnego teoretycznego idealnego modelu integracji. Punktem odniesienia takiego modelu są określone prawem unijnym i międzynarodowym oraz zawarte w innych dokumentach o charakterze normatywnym obowiązki krajów UE wobec osób wnioskujących o ochronę międzynarodową oraz osób z przyznanym statusem ochrony międzynarodowej. Chodzi tu zarówno o dokumenty odnoszące się ściśle do osób migrujących przymusowo, jak i dotyczące niezbywalnych praw i wolności jednostki, na straży których powinno stać państwo i wspólnota międzynarodowa.

Normatywne ramy idealnego modelu integracji stanowią następujące dokumenty:

1. prawa międzynarodowego: Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Powszechna Deklaracja Praw Człowieka,
2. prawa unijnego – Europejska Konwencja Praw Człowieka, Konwencja o Prawach Dziecka, Europejska Konwencja o Obywatelstwie, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dyrektywa kwalifikacyjna 2011/95/UE¹, Dyrek-

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. L 337 z 20.12.2011)

tywa recepcyjna 2013/33/UE², Dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin 2003/86/WE³.

3. Standardy dotyczące polityk Unii Europejskiej – Wspólne Podstawowe Zasady Integracji Imigrantów, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin.

W oparciu o zawarte w wymienionych dokumentach standardy prawne opracowany został idealny model integracji. Jest to model obejmujący rozwiązania polityk integracyjnych najbardziej inkluzywnych, odpowiadających potrzebom osób z doświadczeniem uchodźczym, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb grup wrażliwych.

Zgodnie z tymi kryteriami w ramach projektu „Krajowy Mechanizm Ewaluacji Integracji” dokonywana jest ewaluacja polityk krajowych, która polega ona na określeniu, w jakim stopniu dany kraj spełnia opisane w powyższych dokumentach wymagania. Innymi słowy: zespoły badawcze w poszczególnych krajach sprawdzają, pod jakimi względami dany kraj jest bliski teoretycznemu modelowi, pod jakimi względami znajduje się on w “połowie drogi”, i pod jakimi nie wywiązuje się z wymogów dotyczących traktowania osób z doświadczeniem uchodźstwa lub wywiązuje się z nich w niewielkim stopniu.

Oprócz tego, czternaście krajów członkowskich UE uwzględnionych w projekcie porównywanych jest między sobą⁴. Aby to umożliwić, tworząc kwestionariusz badawczy ograniczono się do pytań dotyczących rozwiązań funkcjonujących na poziomie ogólnokrajowym, tworzonych przez władze centralne danego kraju. Dlatego też niniejszy raport dotyczy ewaluacji polityk krajowych (czytaj: ogólnopolskich) i zasadniczo pomija on rolę samorządów lokalnych w integracji osób z doświadczeniem uchodźstwa – wspomniano jednak o tym aspekcie w kilku rozdziałach, aby podać przykłady dobrych praktyk.

2 Dyrektywa PE i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE z 29 czerwca 2013 r., L 180/9)

3 Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251 z 3.10.2003).

4 Wyniki badań porównawczych prezentują raporty porównawcze opracowane na podstawie badań przeprowadzonych równocześnie we wszystkich krajach uwzględnionych w projekcie. Raporty te, zredagowane przez koordynatora badań w projekcie – Migration Policy Group – tak jak inne publikacje powstałe w ramach projektu NIEM dostępne są na stronie projektu: <http://www.forintegration.eu/pl/pub/p/3>

Narzędzie badawcze

Podstawowe narzędzie badawcze dla dokonania ewaluacji polityk integracyjnych krajów uczestniczących w projekcie stanowi jednolity kwestionariusz online, opracowany przez koordynatora projektu Migration Policy Group. Pełny kwestionariusz jest dostępny na stronie internetowej projektu NIEM (www.forintegration.eu).

Kwestionariusz zawiera 173 wskaźniki obejmujące różne obszary integracji. Wskaźniki zostały podzielone na grupy (typy wskaźników) i odzwierciedlają dane dotyczące stanu prawnego, polityki, wdrażania polityk integracyjnych, dane statystyczne i szacunkowe, dane finansowe oraz ewaluacja. Opracowane wskaźniki odnoszą się do 13 wymiarów integracji, które zostały przyporządkowane czterem głównym obszarom integracji:

OBSZARY INTEGRACJI	Ewaluowane wymiary integracji (cyfry w nawiasach to liczba wskaźników opracowanych w danych wymiarze)
WARUNKI OGÓLNE	Wpływ recepcji na integrację (3) Integracja w głównym nurcie działań (3)
INTEGRACJA W OBSZARZE PRAWA	Pobyt (10) Ochrona jedności rodziny i łączenie rodzin (23) Obywatelstwo (14)
INTEGRACJA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA	Mieszkalnictwo (21) Zatrudnienie (19) Przygotowanie zawodowe i edukacja zawodowa (11) Zdrowie (14) Zabezpieczenie społeczne (9)
INTEGRACJA SPOŁECZNO-KULTUROWA	Edukacja (15) Nauka języka i orientacja społeczno-kulturowa (19) Budowanie mostów oraz wzmacnianie zaangażowania obywatelskiego (12)

Ponadto, kwestionariusz NIEM wyróżnia podgrupy osób ze statusem ochrony międzynarodowej. Pozwala to na szczegółową analizę i porównanie ram prawnych i polityki integracyjnej wobec: osób wnioskujących o ochronę międzynarodową, posiadających status uchodźczy, posiadających ochronę międzynarodową, posiadających zgodę na pobyt ze względów humanitarnych,

posiadających zgodę na pobyt tolerowany, relokowanych, objętych ochroną czasową.

W części wskaźników uwzględniono także podział nad grupy wrażliwe: dzieci nieletnie przebywające bez opieki, osoby samodzielnie wychowujące dzieci, kobiety, osoby w ciąży, osoby w starszym wieku, osoby o różnym stopniu sprawności, osoby po przeżyciu tortur, przemocy, traumy).

Niniejszy raport omawia wyniki krajowej rundy badania przeprowadzonej w 2019 roku, która pozwoliła na obserwację zmian, jakie zaszły od czasu ewaluacji bazowej przeprowadzonej w 2017 roku. W celu lepszego określenia dystansu, jaki dzieli Polskę od idealnego modelu integracji, zespół badawczy Instytutu Spraw Publicznych dokonał agregacji punktacji przyznanych Polsce w ramach poszczególnych wskaźników i całych wymiarów, stosując przy tym skalę od 0 do 100. W odniesieniu do otrzymanych wartości zastosowano rangi określające i stopniujące bliskość / odległość sytuacji/warunków w danym kraju od wspomnianej wcześniej sytuacji "integracji idealnej" (przewidzianej w modelu).

W raporcie skupiamy się przede wszystkim na analizie sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową (status uchodźcy oraz ochrona uzupełniająca)⁵ oraz posiadających zgodę na pobyt ze względów humanitarnych⁶. Dla celów porównawczych przy niektórych wskaźnikach uwzględniono rozwiązania prawne dotyczące także osób będących w procedurze o uzyskanie statusu ochrony (np. założenia Indywidualnego Programu Integracyjnego).

System punktacji

Przyjęta metoda agregacji punktacji pozwala na analizę danych zarówno w odniesieniu do poszczególnych wskaźników jak i całych wymiarów integracji.

Punkty przypisano do każdego wskaźnika w zależności od liczby możliwych opcji odpowiedzi (np. przy trzech opcjach zastosowano wyniki 0, 50 i 100, przy czterech 0, 33, 66, 100, przy pięciu 0, 25, 50, 75 i 100 itd.).

W pytaniach uwzględniających podział na różne formy ochrony obliczano najpierw punktację dla każdej formy ochrony z osobna. Następnie poszczególne punkty sumowano oraz dzielono przez liczbę porównywanych form ochrony. Dla przykładu, jeśli w danym pytaniu przyznano punktację 100 dla osób ze

5 Formy ochrony międzynarodowej określone w art. 3 ust 1 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176)

6 Forma ochrony krajowej określona w art. 348 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U.2020.0.35).

statusem ochrony, 50 dla osób posiadających ochronę uzupełniającą oraz 0 dla osób posiadających zgodę na pobyt humanitarny to wynik dla całego pytania wyniósł 33. W taki sam sposób dokonano obliczeń dla poszczególnych grup wrażliwych, jeśli ich sytuację uwzględniono w danym pytaniu.

Wynik dla całego wymiaru uzyskano na podstawie średniej z punktacji dla wszystkich składających się na ten wymiar pytań.

System rang

W celu dokonania porównania stanu rozwiązań integracyjnych funkcjonujących w Polsce do modelu idealnego zespół badawczy zastosował skalę Lickerta. Poprzez wprowadzenie przedziałów przyjęte zostały następujące rangi opisowe określające stopień realizacji modelu: wszystko – prawie wszystko – częściowo - prawie nic - nic⁷.

Nic: 0
Prawie nic : 1-33,99
Częściowo: 34-66,99
Prawie wszystko: 67-99,99
Wszystko: 100

Źródła danych

Źródła analiz zaprezentowanych w raporcie stanowią dane zastane - ogólnodostępne dane urzędowe lub dane udostępnione na wniosek Instytutu Spraw Publicznych przez instytucje centralnej administracji publicznej (m.in. ministerstwa, Urząd ds Cudzoziemców, Główny Urząd Statystyczny) oraz wyniki analiz obowiązujących krajowych aktów prawnych (ustawy i rozporządzenia). Do podstawowych dokumentów normatywnych z punktu widzenia niniejszego raportu, które tworzą ramy prawne polskiej polityki migracyjnej i integracyjnej, należą: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176), Ustawa o cudzoziemcach (Dz. U. 2013 poz. 1650), Ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, 1622, 1690, 1818). Akta prawne (ustawy, i rozporządzenia) kluczowe dla poszczególnych obszarów integracji są zawarte w każdym rozdziale.

7 Rangi te odpowiadają następującym przedziałom liczbowym skali dla zsumowanych wyników: 100 – wszystko, 99-67 prawie wszystko, 66-34 częściowo, 33-1 prawie nic, 0 – nic.

1.3. Struktura raportu

Układ treści omawianych w raporcie podąża za strukturą i logiką narzędzia ewaluacji. Kolejne części raportu omawiają cztery obszary integracji: warunki ogólne zapewniania ochrony, integrację w obszarze prawa, integrację społeczno-ekonomiczną oraz integrację społeczno-kulturową. W każdym z obszarów integracji szczegółowo omówione są jej wymiary uwzględnione w badaniu (np. edukacja, zdrowie, mieszkalnictwo), z kolei w ramach każdego z wymiarów szczegółowo omówione są wskaźniki oceny polityk krajowych w tym zakresie. W poszczególnych rozdziałach raportu autorki i autorzy przedstawiają wyzwania dla integracji osób z doświadczeniem uchodźstwa, a także propozycje ich rozwiązań.

2. WARUNKI OGÓLNE

2.1. Wpływ recepcji na integrację

Piotr Kaźmierkiewicz

W rozdziale tym przedstawione zostaną dane dotyczące procedury uzyskania ochrony międzynarodowej w Polsce:

- Liczba osób posiadających jedną z form ochrony międzynarodowej (status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą) oraz zgodę na pobyt ze względów humanitarnych;
- Czas trwania procedur administracyjnych w pierwszej i drugiej instancji;
- Znaczenie zasady „szczególnego traktowania” osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w procedurze administracyjnej;

Do analizy wykorzystano dane statystyczne za rok 2018, udostępnione zespołowi badawczemu projektu przez Urząd ds. Cudzoziemców⁸. Oceny stanu prawnego dokonano zaś w oparciu o następujące akty prawne:

- Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176 z późniejszymi zmianami)
- Ustawa o cudzoziemcach (Dz. U. 2013 poz. 1650 z późniejszymi zmianami)

Dane statystyczne (stan na 31 grudnia 2018 r.)

Pytanie statystyczne 1: Liczba beneficjentów ochrony międzynarodowej (Population of beneficiaries of international protection)

Zgodnie z danymi Urzędu do spraw Cudzoziemców według stanu na 1 stycznia 2019 r. ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu w Polsce w związku z posiadanym statusem uchodźcy, przyznaniem im ochrony uzupełniającej lub lub udzieleniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych posiadało odpowiednio:

- 1340 osób ze statusem uchodźcy
- 1988 osób z ochroną uzupełniającą
- 1970 osób ze zgodą na pobyt ze względów humanitarnych

Poniższa tabela przedstawia liczbę osób posiadających dokument potwier-

⁸ Odpowiedź UdsC z 5 września 2019 r. na pismo skierowane przez ISP w trybie wniosku o dostęp do informacji publicznej.

dzający prawo pobytu na terytorium RP na dzień 1 stycznia 2019 r. z uwzględnieniem pierwotnych decyzji o udzieleniu ochrony. Zgoda na pobyt tolerowany nie jest przedmiotem badania jednak uwzględniono tę grupę osób w tabeli w celach porównawczych.

Tablica 1. Liczba osób, korzystających z ochrony międzynarodowej, którym przyznano prawo pobytu długoterminowego w RP z podziałem na pierwotne decyzje statusowe według stanu na 1 stycznia 2019 r.

Decyzja pierwotna	Zezwolenie na pobyt stały	Zezwolenie na pobyt rezydenta	Zezwolenie na osiedlenie się*
Status uchodźcy	37	254	101
Ochrona uzupełniająca	1	54	32
Zgoda na pobyt tolerowany	3	154	145
ŁĄCZNIE	41	462	278

Powyższe dane pozwalają określić, jaki rodzaj decyzji o zezwoleniach na pobyt długoterminowy wydawano w postępowaniach dotyczących osób, którym udzielono różnych form ochrony w Polsce. Zebrana statystyka wskazuje, że najczęściej osobom tym udzielano zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Zgodnie z danymi UdsC spośród 392 osób, które uzyskały w Polsce status uchodźcy, najwięcej, tj. 254, otrzymało potem status rezydenta długoterminowego UE. 101 osób otrzymało zezwolenie na osiedlenie się (wydawane do 30 kwietnia 2014 r.), zaś tylko 37 osób – zezwolenie na pobyt stały. Jeszcze wyraźniej tendencja ta rysuje się w przypadku osób, którym udzielono ochronę uzupełniającą. Zdecydowanej większości z nich (54 spośród 84) wydano ten typ zezwolenia na pobyt, zaś zezwolenie na pobyt stały udzielono tylko jednej osobie, korzystającej z ochrony uzupełniającej. 32 inne osoby otrzymały zgodę na osiedlenie się.

Dostępne statystyki sugerują, że rozwiązania prawne, które uwzględniają status ochrony jako przesłankę do udzielenia zgody na pobyt długoterminowy (pobyt stały), są w praktyce rzadko stosowane. Z jednej strony bowiem ustawa o cudzoziemcach wymienia trzy formy ochrony (status uchodźcy, ochrona

uzupełniająca i pobyt ze względów humanitarnych) wśród przesłanek do złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt stały, w ramach ułatwionej procedury, niewymagającej udokumentowania stabilnego dochodu oraz prawa do lokalu. Z drugiej jednak strony, na tę formę legalizacji pobytu przypada zdecydowana mniejszość zezwoleń długoterminowych przyznawanych osobom, korzystającym z ochrony międzynarodowej w Polsce.

Pytanie statystyczne 2: Liczba osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na terytorium RP zidentyfikowanych jako osoby o szczególnych potrzebach recepcyjnych (Number of asylum seekers in last calendar year identified as having special reception needs)

Art. 68 ust. 1 „Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” wprowadza zasadę „szczególnego traktowania” wobec określonych grup osób składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej. Oceny, czy dana osoba wymaga szczególnego traktowania w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej dokonuje szef Urzędu do spraw Cudzoziemców, kierując się przede wszystkim tym, czy osoba ta należy do jednej z dziesięciu wyszczególnionych w ustawie grup. Są to:

1. Osoby małoletnie;
2. Osoby z niepełnosprawnościami;
3. Osoby w podeszłym wieku;
4. Kobiety w ciąży;
5. Osoby samotnie wychowujące dziecko;
6. Ofiary handlu ludźmi;
7. Osoby obłożnie chore;
8. Osoby z zaburzeniami psychicznymi;
9. Osoby, które doświadczyły tortur;
10. Ofiary przemocy psychicznej, fizycznej, w tym seksualnej, a także ze względu na płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową;

Ponadto, osobom tym przysługuje prawo do ambulatoryjnej opieki lekarskiej (poprzez umieszczenie w odpowiednim zakładzie opiekuńczo-leczniczym, pielęgnacyjno-opiekuńczym bądź hospicjum) oraz diety uwzględniającej stan zdrowia.

Uznanie danej osoby za wymagającej „szczególnego traktowania” wiąże się z zastosowaniem wobec niej odrębnych norm prowadzenia postępowania – m.in. dostosowania terminów do grafika świadczeń zdrowotnych, uwzględ-

nienia stanu psychofizycznego przy prowadzeniu rozmów oraz zapewnienia, w miarę konieczności, udziału w przesłuchaniach „psychologa, lekarza lub tłumacza” (Art. 69, ust. 1, pkt 4). Ponadto „w przypadkach uzasadnionych... potrzebami” osoby, wymagającej „szczególnego traktowania” należy zapewnić udział w czynnościach postępowania „osoby tej samej płci” (Art. 69, ust. 2, pkt 2).

Urząd do spraw Cudzoziemców nie prowadzi statystyki pozwalającej na określenie liczby osób, którym udzielono ochrony, a które spełniają przesłanki do uznania ich za należące do grup „wymagających szczególnego traktowania”. Informacja uzyskana od Urzędu pozwoliła jedynie określić liczbę osób poniżej 18 roku życia pozostających bez opieki. Urząd podał, że w roku 2018 w procedurze znajdowały się 24 takie osoby. Ponadto, na przestrzeni 2018 r. hospitalizacji poddano 5 osób korzystających z ochrony.

Wskaźnik 1.1: Przeciętny czas trwania okresu recepcji (Average length of reception phase)

Wskaźnik ten odnosi się do średniego okresu oczekiwania na decyzję o przyznaniu ochrony międzynarodowej. W 2018 r. było to 452 dni w pierwszej instancji i 368 dni w drugiej instancji. UdsC podał też mediany (wartości środkowe) dla obu postępowań – 482 dni w pierwszej i 284 w drugiej instancji. Oznacza to, że połowa osób, które złożyły wnioski, oczekuje ponad 482 dni na wydanie decyzji w pierwszej instancji oraz ponad 284 dni w procedurze odwoławczej.

Wskaźnik 1.2: Czas rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (Different lengths of reception phase for beneficiaries)

Kolejny wskaźnik przedstawia rozkład liczby wniosków w rozbiciu na poszczególne przedziały czasu oczekiwania. W ramach badania podzielono łączny czas rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony na przedziały czasowe.

Zgodnie z ustawą „o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” rozpatrzenie wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej co do zasady powinno trwać nie dłużej niż 6 miesięcy od daty złożenia wniosku. W wyjątkowych przypadkach termin ten może zostać wydłużony do 15 miesięcy.

Analiza wykazała, że na 62 postępowania toczące się w 2018 r. ponad połowę rozpatrywano przez ponad rok a mniej niż rok i osiem miesięcy, przy czym jedno z postępowań trwało dłużej niż 21 miesięcy). Ponad 42% wniosków w drugiej instancji jest rozpatrywana w mniej niż pół roku (162 spośród 377 postępowań). Z drugiej strony, aż 36% postępowań nie kończy się przed upływem roku (137 na 377 wniosków, rozpatrywanych w 2018 r.).

Wskaźnik 1.3: Procedura weryfikacji wnioskodawców o szczególnych potrzebach recepcyjnych (Procedure to identify applicants with special reception needs)

Gwarancje proceduralne zawarte w art. 68 ust. 1 „Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” nie oznaczają, że uznanie potrzeby „szczególnego traktowania” stanowi przesłankę do uwzględnienia w ocenie samego wniosku. Dlatego nie uznano przyjętych rozwiązań za ułatwienia o charakterze proceduralnym.

Główne wnioski i rekomendacje

Według danych Urzędu ds. Cudzoziemców w 2018 roku wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce złożyło 4,1 tys. osób. Decyzje negatywne otrzymało 2,1 tys. osób, a 1,9 tys. postępowań o udzielenie ochrony międzynarodowej umorzono. Różne formy ochrony międzynarodowej przyznano 406 osobom⁹.

Dużym wyzwaniem dla osób wnioskujących w Polsce o ochronę międzynarodową jest przewlekłość postępowań – jak wskazano powyżej, ponad połowa wniosków procedowanych w 2018 r. rozpatrywana była ponad rok czyli ponad dwa razy dłużej niż okres przewidziany w ustawie. Dla osób wnioskujących oznacza to w praktyce m.in. wydłużanie się okresu niestabilności życiowej i braku możliwości wyjazdu poza granice Polski.

Rekomendacje

Wśród rekomendacji dotyczących procedury przyznawania ochrony międzynarodowej należy wymienić:

Wprowadzenie monitoringu przebiegu procedur rozpatrywania wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej, tak aby możliwa była weryfikacja, czy dana procedura została przeprowadzona zgodnie ze standardami prawa krajowego i międzynarodowego;

Poprawa standardów dotyczących osób zakwalifikowanych do grup „wymagających szczególnego traktowania” – zapewnienie im odpowiedniego komfortu psychicznego podczas przesłuchań poprzez m.in. dostęp do specjalistycznej pomocy, a także zapewnienie odpowiedniego wsparcia socjalnego, tak aby osoby te w trakcie rozpatrywania ich wniosków mogły zamieszkać poza ośrodkiem dla cudzoziemców.

9 Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, dostęp z 15.03.2022: <https://udsc.prowly.com/49332-nieco-ponad-4-tys-cudzoziemcow-zlozylo-wnioski-o-udzielenie-ochrony-miedzynarodowej-w-2018-r>

2.2. Integracja w głównym nurcie polityk publicznych

Piotr Kaźmierkiewicz

Ten rozdział przedstawia wyniki analizy wskaźników dotyczących włączania integracji w główny nurt polityki publicznej w Polsce. Jest ono istotne z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, dostęp osób migrujących, w tym przymusowo, do instytucji oraz dóbr i usług na takich samych zasadach jak dla osób posiadających obywatelstwo polskie jest podstawą integracji. Po drugie, uwzględnianie polityki integracyjnej i związanych z nią narzędzi we wszystkich innych istotnych wymiarach polityki publicznej oraz w procesie projektowania usług publicznych i zarządzania nimi prowadzi do wzmacniania integracji osób migrujących. W ramach badań tego wymiaru integracji przeanalizowano trzy wskaźniki. Analiza wskazuje, że polityka integracyjna w Polsce nie jest włączana w główny nurt polityki publicznej. Można mówić w tym kontekście o paradoksie mainstreamingu – na poziomie odpowiednich ustaw osoby posiadające ochronę międzynarodową są w całości włączone w główny nurt polityki publicznej i mają takie same prawa jak osoby z polskim obywatelstwem, ale tak naprawdę nie mają równych szans, gdyż nie są zauważane i uwzględniane ich szczególne potrzeby.

Jedynym w historii Polski po 1989 r. dokumentem o strategicznym charakterze odnoszącym się kompleksowo do zagadnień imigracji do Polski i integracji osób z doświadczeniem migracji – w tym objętych ochroną międzynarodową – była przyjęty w 2012 r. przez ówczesny rząd strategiczny dokument p.t. „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Za opracowanie tego dokumentu odpowiadało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które formalnie było resortem odpowiedzialnym za politykę migracyjną Polski. Następnie, we wrześniu 2013 r., Minister Pracy i Polityki Społecznej zatwierdził dokument programowy „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”. Przedstawiał on sposób realizacji rekomendacji zawartych w „Polityce migracyjnej Polski...”. Dokument został przesłany do Rady Ministrów w grudniu 2014 r., jednak nigdy nie został przyjęty. W 2016 r., po przejęciu władzy przez koalicję Zjednoczonej Prawicy, dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” został unieważniony. Zgodnie z zapowiedziami ówczesnych władz miał on zostać zastąpiony nową strategią dotyczącą migracji.

Powstanie projektu strategicznego o nazwie „Polityka migracyjna Polski” przewidziano w przyjętej przez rząd w 2017 r. Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) określającej główne kierunki rozwoju Polski. Zgodnie z SOR polityka migracyjna miała mieć formę kompleksowego dokumentu przedstawiającego „polski model polityki migracyjnej, która zakłada m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi oraz integracji cudzoziemców, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa”¹⁰.

Następne w 2018 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju opracowało priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej Polski. W dokumencie tym, odnoszącym się przede wszystkim do migracji zarobkowych, zwrócono uwagę na konieczność zapewnienia rozwiązań ułatwiających integrację cudzoziemców i cudzożemek.

Ministerstwem odpowiedzialnym za integrację osób z ochroną międzynarodową jest Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, zaś jednostkami lokalnymi realizującymi politykę integracyjną są Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie. Rada Ministrów wskazała ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego jako organ odpowiedzialny za działania związane z koordynacją polityki integracji cudzoziemców i cudzożemek w Polsce w 2004 r.¹¹

Wskaźniki analizowane w narzędziu badawczym w ramach obszaru włączania integracji w główny nurt polityki publicznej dotyczą projektowania rozwiązań na poziomie politycznym. Są to kolejno:

Wskaźnik 2.1: Krajowa strategia na rzecz integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej (National strategy for the integration of beneficiaries of international protection)

Pierwszy wskaźnik dotyczy strategii integracji osób objętych ochroną międzynarodową. Narzędzie badawcze pozwoliło na analizę danych według trzech kategorii: za najkorzystniejszą sytuację uznawało istnienie formalnie przyjętej krajowej strategii integracji osób objętych ochroną międzynarodową. Przyjęto przy tym, że w konkretnym roku państwo zapewnia na jej realizację odpowiednie fundusze, pochodzące nie tylko ze środków Unii Europejskiej. Jako mniej

¹⁰ Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa 2017, s. 171.

¹¹ Decyzja Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z dnia 3 września 2004 r., zaakceptowana przez Radę Ministrów 7 września 2004 r.

korzystną opcję narzędzie klasyfikowało sytuację, w której państwo przyjmuje taką strategię, ale bez wskazywania odpowiedniego budżetu. Trzecia, najmniej korzystna możliwość to brak formalnie przyjętej strategii integracji osób objętych ochroną międzynarodową.

Osoby realizujące badanie w Polsce przyjęły, że strategia jest długofalowym planem osiągnięcia określonych celów, przyjętym na poziomie rządowym, a jej realizacji służą ustawy, rozporządzenia i programy. I tak, jeśli chodzi o Polskę, w 2018 r. na szczeblu rządowym nie istniał żaden dokument strategiczny odnoszący się do polityki integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej.

Jak już wspomniano, w latach 2012–2016 Polska posiadała dokument o takim charakterze strategicznym. W rozdziale „Ochrona cudzoziemców w Polsce” dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” problematyce integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej poświęcono osobną sekcję (s. 61–62). Wskazano, że głównym problemem w realizacji programów integracji jest brak dostępu do mieszkań, a kolejnym – trudności ze znalezieniem stałej pracy. Rozdział zawierał także zestawienie rekomendacji odnoszących się do integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej. Obejmowały one m.in.:

- rozważenie wprowadzenia stałego mechanizmu rewaloryzacji wysokości pomocy finansowej udzielanej osobom w procedurze uchodźczej mieszkającym poza ośrodkami;
- rozpoczęcie procesu przechodzenia od modelu zakwaterowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w dużych ośrodkach w kierunku mniejszych obiektów zlokalizowanych w szczególności w dużych miejscowościach, z odpowiednio chłonnymi rynkami pracy i lepszymi perspektywami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych;
- rozważenie możliwości zlecania zadania prowadzenia wybranych ośrodków przez organizacje pozarządowe;
- wdrożenie działań preintegracyjnych skierowanych do osób przebywających w ośrodkach, obejmujących pomoc prawną, psychologiczną, organizację kursów językowych i zawodowych oraz zajęć poszerzających wiedzę o społeczeństwie polskim;
- zharmonizowanie procesu przechodzenia z systemu preintegracji do systemu integracji, przede wszystkim poprzez lepszą komunikację między Urzędem do Spraw Cudzoziemców a Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (obecnie: Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej);

- utrzymanie dotychczasowego systemu integracji przy jednoczesnym poprawianiu oferty integracyjnej;
- rozważenie wprowadzenia instytucji asystenta integracji;
- wzmocnienie roli organizacji pozarządowych w procesie integracji, w ramach zadań zleconych;
- podjęcie działań zmierzających do rozwiązywania problemu dostępu do mieszkań dla beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej; prowadzenie monitoringu skuteczności działań integracyjnych.

Ze względu na brak dokumentu strategicznego na poziomie centralnym, elementy polityki integracyjnej są rozproszone w poszczególnych aktach prawnych. Na poziomie wykonawczym głównym aktem prawnym w odniesieniu do integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej w Polsce są ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593) oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom. Te akty prawne regulują funkcjonowanie indywidualnych programów integracji, z których skorzystać mogą beneficjenci i beneficjentki ochrony międzynarodowej. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe znalazły się natomiast przepisy dotyczące kształcenia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz beneficjentów i beneficjentek tej ochrony. Ponadto ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001) reguluje kwestie dotyczące dostępu tych grup osób do rynku pracy.

Wskaźnik 2.2: Zobowiązania w ramach krajowej strategii na rzecz integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej (Commitments in the national strategy for the integration of beneficiaries of international protection)

Drugi wskaźnik dotyczy zobowiązań zawartych w krajowej strategii integracji osób objętych ochroną międzynarodową. Chodzi o zobowiązania różnego rodzaju – np. polityczne lub finansowe – nakładane na konkretne instytucje. Narzędzie daje możliwość wskazania, czy takie zobowiązania zostały nałożone na trzy grupy aktorów kluczowych dla skutecznej integracji:

- 1) wszystkie odpowiednie ministerstwa (np. edukacji, rozwoju, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości) oraz główne ministerstwo odpowiedzialne za ten obszar;
- 2) wszystkie odpowiednie władze lokalne i regionalne;

3) wszystkich właściwych partnerów społecznych (np. organizacji pozarządowych, związków zawodowych czy stowarzyszeń zawodowych).

W przypadku Polski wskaźnik ten w rzeczywistości nie ma zastosowania. Jego założeniem jest bowiem istnienie dokumentu strategicznego dotyczącego integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej. Jak zostało wskazane podczas omawiania pierwszego wskaźnika, Polska nie posiada strategii integracji osób objętych ochroną międzynarodową. W związku z tym zapisanie ww. zobowiązań w takim dokumencie nie może mieć miejsca.

Wskaźnik 2.3: Monitorowanie i przegląd polityki integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej (Indicator: Monitoring and review of policies for the integration of beneficiaries of international protection)

Ostatni wskaźnik w tym wymiarze dotyczy monitorowania i ewaluacji polityki integracji przez ministerstwo odpowiedzialne integrację osób objętych ochroną międzynarodową. Możliwe jest wskazanie jednej lub większej liczby z trzech sytuacji:

1) istnienie regularnego mechanizmu monitorowania wyników integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej;

2) istnienie regularnego mechanizmu przeglądu wdrażania strategii integracyjnej we współpracy ze wszystkimi właściwymi partnerami (ministerstwami, związkami zawodowymi, instytucjami badawczymi, stowarzyszeniami zawodowymi, organizacjami pozarządowymi itd.);

3) istnienie obowiązku odpowiadania przez właściwe ministerstwo na rady i zalecenia władz regionalnych i lokalnych oraz eksperckich organizacji pozarządowych dotyczące integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej;

lub wskazanie braku istnienia ww. mechanizmów i obowiązku.

Podobnie jak w przypadku wskaźników omówionych wyżej, także w odniesieniu do tego wskaźnika Polska także nie spełnia kryteriów założonego idealnego modelu. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, odpowiedzialne za integrację beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej, nie ma mechanizmu monitorowania wyników integracji. Nie ma również obowiązku odpowiadania na rady i zalecenia innych zaangażowanych aktorów.

Główne wnioski i rekomendacje

Analiza omówionych wskaźników prowadzi do wniosku, że polityka integracyjna w Polsce jest włączana w główny nurt polityki publicznej na poziomie prawa, ale niewyodrębnianie osób z doświadczeniem uchodźczym jako grupy o szczególnych potrzebach i nieuwzględnianie tych potrzeb sprawia, że osoby z przyznaną ochroną międzynarodową – choć teoretycznie mają takie same prawa jak obywatele polscy – nie mają równych szans, co stanowi istotną barierę integracji.

Rekomendacje

W 2018r. w Polsce na szczeblu rządowym nie istniał żaden dokument strategiczny odnoszący się do polityki integracji beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej. Dlatego główną rekomendacją musi być opracowanie takiego dokumentu, przy czym proces ten powinien być oparty na diagnozie i ewaluacji dotychczasowych działań administracji rządowej w zakresie integracji osób z doświadczeniem migracji i z uwzględnieniem szczególnych potrzeb osób z doświadczeniem uchodźstwa. Należy też wprowadzić mechanizmy monitorowania efektów polityki integracyjnej.

Ważne jest ponadto:

- Wypracowanie ram współpracy w dziedzinie integracji osób z doświadczeniem migracji między administracją rządową, administracją samorządową oraz wyspecjalizowanymi organizacjami społecznymi;
- Zwiększenie środków budżetowych na realizację polityki integracyjnej na szczeblu lokalnym przez jednostki samorządu lokalnego oraz organizacje społeczne;
- Włączanie osób z ochroną międzynarodową do procesu tworzenia i ewaluacji polityk integracyjnych w celu zapewnienia tego, aby polityki integracyjne w jak największym stopniu uwzględniały szczególne potrzeby tych osób.

3. INTEGRACJA W OBSZARZE PRAWA

3.1. Prawo pobytu

Piotr Kaźmierkiewicz

Przyjmując wniosek o udzielenie ochrony, państwo przyjmujące gwarantuje szereg praw, w pierwszej kolejności legalność pobytu na swoim terytorium. Dostęp do terytorium oraz prawo pobytu stanowią formalne warunki korzystania z innych praw a także gwarantują równość wobec prawa.

Proces legalizacji pobytu przebiega w trzech etapach: w okresie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony, po przyznaniu ochrony oraz po nadaniu prawa do pobytu długoterminowego.

Prawo pobytu w okresie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony potwierdza dokument, który z urzędu wydaje organ przyjmujący wniosek o przyznanie statusu uchodźcy (Urząd do Spraw Cudzoziemców). Pierwsze tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca ważne jest przez okres 90 dni. Po upływie tego okresu, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydaje kolejne zaświadczenia ważne do sześciu miesięcy przez cały okres trwania postępowania w sprawie udzielenia ochrony.

Kolejne dwa etapy to pobyt czasowy a następnie pobyt długoterminowy. Pierwszy z nich stanowi konsekwencję decyzji o udzieleniu ochrony. Organ przyjmujący wniosek o przyznanie ochrony wydaje dokument pobytowy, potwierdzający prawo do pobytu czasowego na okres bezterminowy. Osoby, korzystające z ochrony są następnie zobowiązane do wymiany dokumentu pobytowego na ogólnych zasadach procedury administracyjnej. Ostatni etap (nadanie prawa do pobytu długoterminowego) wiąże się ze spełnieniem szeregu przesłanek, które wynikają z ogólnego prawodawstwa migracyjnego (w szczególności ustawy o cudzoziemcach).

W przypadku osób korzystających z ochrony, nabycie prawa do pobytu długoterminowego nie wprowadza jakościowej zmiany w zakresie dostępu do większości praw (zatrudnienia, opieki zdrowotnej, zabezpieczenia społecznego czy edukacji) w stosunku do uprawnień, którymi cieszyły się one w ramach pobytu czasowego. Kluczowe znaczenie może mieć wydłużenie okresu ważności dokumentów pobytowych a przede wszystkim możliwość zaliczenia okresu pobytu długoterminowego do okresu wymaganego w celu uzyskania obywatelstwa polskiego.

Zakres przedmiotowy badania

Przedmiotem oceny badania był stopień trudności procedur administracyjnych związanych z przyznaniem prawa pobytu. Wskaźniki badania dotyczyły m.in. wymaganego okresu pobytu w kraju docelowym, zakresu oraz stopnia złożoności wymogów formalnych a także długość rozpatrywania wniosku oraz przejrzystość i zakres uznaniowości procedury. W poniższym rozdziale zwrócono uwagę po pierwsze na ogólne regulacje, zgodnie z którymi można uzyskać prawo pobytu, a następnie uwzględniono normy oraz praktyczne rozwiązania, stosowane wobec osób, które otrzymały status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych.

Ocenie poddano, po pierwsze, prawne i administracyjne warunki przyznania oraz przedłużenia prawa pobytu po udzieleniu ochrony. W szczególności określono, jaką trudność sprawiają procedury wydania pierwszego i kolejnych dokumentów, potwierdzających legalny pobyt (kart pobytu) – zarówno pod kątem czasu trwania postępowania, kosztów oraz złożoności wymogów formalnych. W ramach badania podjęto też próbę oceny wpływu poszczególnych wymogów na wyniki postępowania, aby wskazać na te elementy procedury, które sprawiają największe trudności.

Następnie przeanalizowano zasady, na jakich osoby korzystające z ochrony mogą uzyskać prawo pobytu stałego – w tym to, czy w ich przypadku stosowane są odrębne rozwiązania lub dostępne są formy wsparcia. Prześledzono w jakim stopniu procedura przyjmowania i oceny wniosków o pobyt stały uwzględnia potrzeby grup wymagających szczególnego traktowania. Badaniem objęto też skalę wsparcia ze środków publicznych (z budżetu państwa oraz funduszy unijnych) w postaci finansowania pomocy prawnej dla osób korzystających z ochrony.

Dla określenia stopnia trudności, z jakimi spotykają się w procesie uzyskania prawa do pobytu w Polsce osoby, korzystające z ochrony, przyjęto trzy perspektywy badawcze. Po pierwsze, uwzględniono optykę osób zainteresowanych nabyciem pobytu długoterminowego, które wcześniej otrzymały prawo pobytu wynikającego z rodzaju przyznanej ochrony w Polsce (porównując trudności na kolejnych etapach legalizacji pobytu). Po drugie, porównano ścieżki legalizacji pobytu w przypadku różnych form ochrony – statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej i zgody na pobyt ze względów humanitarnych a także w niektórych przypadkach również pobytu tolerowanego (nie będącego jednakże przedmiotem oceny formalnej).

Zasady legalizacji pobytu reguluje przede wszystkim ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r. (Dz. U. 2013, poz. 165 z późniejszymi zmianami), a dodatkowo w odniesieniu do osób korzystających z ochrony ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 13 czerwca 2013 r. (Dz. 2013 Nr 128 poz. 1176) z późniejszymi zmianami).

Szczegóły dotyczące przebiegu procedur administracyjnych w zakresie wydania pierwszego i kolejnych dokumentów pobytowych przedstawiają strony internetowe urzędów wojewódzkich – na potrzeby tej analizy wybrano przede wszystkim Mazowiecki Urząd Wojewódzki, w którym toczy się najwięcej postępowań w sprawach legalizacji pobytu.

Instytut Spraw Publicznych skierował do Urzędu ds. Cudzoziemców oraz do MSWiA pisemne wnioski o udzielenie informacji na temat liczby wniosków złożonych przez osoby posiadające poszczególne formy ochrony oraz liczby i rodzaju decyzji administracyjnych w postępowaniach o nadanie prawa pobytu. UdsC przekazał dane dotyczące liczby osób objętych poszczególnymi formami ochrony, które 1 stycznia 2019 r. miały prawo do pobytu na terytorium Polski na podstawie danych tytułów pobytowych. Jednocześnie w piśmie skierowanym do Instytutu 5 września 2019 r. Urząd wskazał, że w oparciu o posiadane dane nie jest możliwe oszacowanie przeciętnej długości procedur pobytowych ani odsetka odmów w przypadku różnych grup osób korzystających z ochrony.

Kolejnym źródłem informacji były wywiady z osobami, udzielającymi pomocy prawnej osobom korzystającym z ochrony. W celu określenia barier, z którymi stykają się osoby objęte ochroną w procesie legalizacji pobytu, przeprowadzono rozmowy z przedstawicielami UNHCR oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (SIP). Skorzystano też z raportów, opublikowanych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (SIP), które wskazywały praktyczne warunki składania wniosków, spełniania wymogów formalnych oraz pokonywania trudności w procedurach administracyjnych w zakresie uzyskania prawa do pobytu długoterminowego.

Wnioski ogólne

Analiza stanu prawnego, rozwiązań administracyjnych oraz dostępnych statystyk wskazuje na konieczność objęcia osób objętych ochroną międzynarodową, w tym zwłaszcza inną formą ochrony niż status uchodźcy, dedykowanymi formami wsparcia, ułatwiającymi spełnienie ogólnych warunków procedur pobytowych. W obecnym stanie mamy bowiem do czynienia ze złożoną sytuacją, w której formalne ułatwienia nie przekładają się na znaczącą skalę lega-

lizacji pobytu długoterminowego. Z jednej strony przyznanie ochrony zostało ujęte w prawodawstwie jako przesłanka do zwolnienia z pewnych wymogów proceduralnych. Z drugiej jednak strony, brak wsparcia ze strony instytucji państwa po nadaniu statusu, który uwzględniałby szczególne potrzeby osób, korzystających z ochrony (doradztwo, pomoc prawna, nauka języka) skutkuje tym, że grupa ta napotyka znaczne problemy w dostępie do pobytu długoterminowego. Do pokonania barier formalnych, zawartych w ogólnych warunkach procedury pobytowej, niezbędne jest działanie państwa w innych obszarach integracji. Szczególnie ważne jest zapewnienie realnego dostępu do zatrudnienia, mieszkalnictwa oraz wsparcie dla nauki języka i poprawy znajomości norm prawnych i procedur administracyjnych.

Pobyt czasowy

Badanie pozwoliło określić trwałość statusu pobytowego osób, które otrzymały ochronę. W tym celu przeprowadzono analizę stopnia trudności w uzyskaniu i przedłużeniu zezwolenia na pobyt oraz długości ważności pierwszego dokumentu pobytowego. Wzięto pod uwagę dwa wskaźniki – okres ważności dokumentu potwierdzającego ten status (karty pobytu) oraz złożoność procedury wymiany dokumentu po upływie jego ważności. Status pobytu jest najtrwalszy w systemach, w których dokument wydawany jest na jak najdłuższy okres a przedłużenie prawa do pobytu nie wiąże się ze spełnieniem dodatkowych warunków.

Wskaźnik 3.1: Rodzaj i okres ważności zezwolenia na pobyt po przyznaniu ochrony międzynarodowej (Type and duration of residence permit upon recognition)

Otrzymanie którejś z form ochrony międzynarodowej oznacza automatycznie prawo do pobytu na terytorium Polski bez ograniczenia czasowego. Dla różnych form ochrony przewidziano jednakże wymogi związane z wymianą dokumentów potwierdzających prawo pobytu. Status uchodźcy uprawnia do otrzymania karty pobytu, ważnej przez trzy lata, zaś karty pobytu wydawane po przyznaniu ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych tracą ważność po dwóch latach. Karta pobytu traci też ważność w innych okolicznościach: zmianie danych osobowych (np. nazwiska) lub adresu zameldowania bądź też gdy nie można na podstawie karty ustalić tożsamości (ze względu na zmianę wyglądu osoby posługującej się dokumentem bądź fizyczne uszkodzenie karty). We wszystkich tych przypadkach należy wymienić kartę na nową a za niedopełnienie tego obowiązku grozi kara grzywny

Rozwiązania stosowane w tym zakresie w Polsce należą do jednych z bardziej wymagających – gwarantując względnie krótki okres ważności dokumentu oraz wprowadzając konieczność złożenia wniosku o wydanie kolejnego dokumentu.

Ogólnie rzecz biorąc warunki otrzymania i przedłużenia karty pobytu po otrzymaniu ochrony różnią się ze względu na formę przyznanej ochrony. Status uchodźcy to forma ochrony, na podstawie której większość państw uwzględnionych w projekcie wydaje karty pobytu o najdłuższym okresie ważności. Trwałość statusu pobytowego w przypadku ochrony uzupełniającej i zgody na pobyt ze względów humanitarnych ogranicza termin ważności dokumentu (poniżej 3 lat w 7 krajach) oraz warunek wystąpienia z kolejnym wnioskiem (we wszystkich krajach poza Czechami). Zauważalne jest rozróżnienie pomiędzy warunkami, stawianymi wobec beneficjentów ochrony uzupełniającej i osób, którym wydano zgodę na pobyt ze względów humanitarnych – w stosunku do ostatniej kategorii, zdecydowana większość krajów (poza Czechami, Polską i Bułgarią) wprowadziła wymóg spełnienia dodatkowych warunków przy przedłużeniu statusu pobytowego. Dla porównania, dodatkowe wymogi są stosowane przez 5 krajów w przypadku ochrony uzupełniającej i zaledwie przez 3 kraje wobec osób, które otrzymały status uchodźcy.

Wskaźnik 3.2: Odnowienie zezwolenia na pobyt (Renewal of residence permit)

Przedmiotem oceny stała się też złożoność procedury uzyskania dokumentu, potwierdzającego legalny pobyt. W Polsce karty pobytu wydaje się na wniosek osoby, którym przyznano ochronę – po otrzymaniu decyzji o udzieleniu ochrony, wymagane jest złożenie odrębnych wniosków dla każdego członka rodziny, objętego decyzją. W trakcie składania wniosku od wszystkich osób w wieku od 6 lat pobiera się odciski linii papilarnych.

Formularz wniosku dostępny jest na stronie Urzędu¹²; informacje niezbędne do wypełnienia wniosku są dostępne po polsku, angielsku, francusku i rosyjsku. Wymagane jest podanie danych osobowych, adresu zameldowania (na pobyt czasowy powyżej 2 miesięcy), informacji o posiadanym dokumencie podróży oraz wskazanie rodzaju tytułu do pobytu na terytorium RP. Do wniosku trzeba dołączyć kopię ważnego dokumentu podróży lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz aktualne zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt

12 Zob.: <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/Wniosek-o-wydanie-kolejnej-karty-pobytu-1.pdf>

czasowy. Wymóg ten można też spełnić przy braku aktualnego zameldowania, zwracając się do urzędu gminy lub miasta zamieszkania z wnioskiem o wydanie zaświadczenia o braku adresu zameldowania.

Komplet dokumentów można złożyć w siedzibie Urzędu w Warszawie albo przesać pocztą. Jeśli wniosek nie zostanie wypełniony poprawnie bądź nie zostaną załączone wszystkie wymagane dokumenty, Urząd zażąda uzupełnienia braków w dokumentacji w terminie 7 dni. Niedopełnienie tych wymogów powoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia. To w praktyce sprawia, że osoba, korzystająca z ochrony nie będzie mogła przedstawić ważnej karty pobytu na żądanie urzędnika bądź funkcjonariusza i tym samym nie będzie w stanie potwierdzić prawa do legalnego pobytu. Po spełnieniu wszystkich wymogów, Urząd informuje o terminie odbioru karty pobytu, którą można odebrać bezpłatnie w siedzibie Urzędu.

Wniosek o wydanie kolejnej karty pobytu należy złożyć do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w terminie nie przekraczającym 30 dni przed terminem, w którym posiadana karta traci ważność¹³. Ponadto trzeba wskazać powód złożenia wniosku, wybierając jedną z opcji (np. zagubienie lub uszkodzenie karty pobytu albo też upływ terminu ważności dokumentu). Standardowa opłata za wydanie kolejnej karty pobytu wynosi 50 zł, którą należy uiścić przelewem na konto UdsC. Osobom, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej bądź pobierają naukę w szkołach ponadgimnazjalnych i wyższych a także dzieciom i młodzieży do lat 16 przysługuje zniżka w wysokości 25 zł. Z kolei jeśli Urząd stwierdzi, że utrata nastąpiła z winy osoby, składającej wniosek, opłata wyniesie 100 zł za pierwszym razem i 150 zł w przypadku kolejnej zawinionej utraty karty.

Pobyt długoterminowy

Kolejne trzy wskaźniki (3.3-3.5) służą ocenie poziomu trudności w spełnieniu wymogów prawnych w ramach procedur legalizacji pobytu długoterminowego. Po pierwsze, zwrócono uwagę na wymagany czas pobytu przed złożeniem wniosku o pobyt stały; po drugie, określono, które rodzaje ochrony uprawniają do skorzystania z ułatwień w zakresie szeregu kryteriów formalnych. Wreszcie porównano warunki, na jakich kryteria te mogą spełnić osoby należące do grup wymagających szczególnego traktowania.

13 Zob.: <https://udsc.gov.pl/uchodzcy-2/uchodzcy/wzory-wypelnionych-wnioskow/wniosek-o-wymiane-kart-pobytu-lub-genewskiego-dokumentu-podrozy/>

Wskaźnik 3.3: Wymagania dotyczące długości trwania pobytu niezbędne do uzyskania zezwolenia na pobyt stały/długoterminowy (Residency requirements for granting permanent/long-term residence)

Wskaźnik 3.4. Uproszczone warunki nadawania zezwolenia na pobyt stały/długoterminowy (Facilitated conditions for permanent/long-term residence)

Ustawa o cudzoziemcach przewiduje dwie procedury legalizacji pobytu długoterminowego, dostępne dla osób, korzystających z ochrony. W jednej z nich (zezwolenie na pobyt stały) uzyskanie ochrony (w postaci statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej oraz zgody na pobyt ze względów humanitarnych) stanowi przesłankę do nadania prawa do pobytu długoterminowego. W drugiej zaś (zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE) osoby, które nabyły jedną z wymienionych form ochrony, mogą złożyć wniosek na warunkach ogólnych. W obu procedurach wymagane jest udokumentowanie nieprzerwanego pięcioletniego pobytu w Polsce przed złożeniem wniosku.

W przeciwieństwie do procedury udzielenia zezwolenia na pobyt stały, osoby, którym udzielono status uchodźcy, ochronę uzupełniającą bądź zgodę na pobyt ze względów humanitarnych muszą spełnić w procedurze ubiegania się o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE dodatkowe trzy warunki: wykazanie źródła „stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu; ubezpieczenie zdrowotne oraz urzędowo potwierdzoną znajomość języka polskiego (Art. 211 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach).

Zezwolenie na pobyt stały wydaje się również dzieciom osób, korzystających z ochrony po spełnieniu następujących przesłanek (Art. 195 ust. 1, pkt 1 Ustawy o cudzoziemcach):

- dzieciom osób, które otrzymały zezwolenie na pobyt stały;
- dzieciom, urodzonych w Polsce w okresie ważności zezwolenia na pobyt czasowy, wydanego ze względów humanitarnych bądź w związku z nadaniem statusu uchodźcy i zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

Procedura wydania zezwolenia na pobyt stały

Decyzję o wydaniu zezwolenia na pobyt stały podejmuje wojewoda po rozpatrzeniu formalnego wniosku, złożonego na formularzu, który należy wypełnić w języku polskim oraz złożyć osobiście bądź przez przedstawiciela w urzędzie wojewódzkim właściwym dla miejsca zameldowania. Wniosek nie jest rozpatrywany jeśli po złożeniu przez inną osobę, wnioskodawca lub wnioskodaw-

czyni nie stawia się w urzędzie w ciągu 7 dni od wezwania. Wniosek w imieniu dziecka składa rodzic, zaś w przypadku ukończenia przez dziecko 6 lat, wymagana jest jego obecność przy składaniu wniosku bądź w przeciągu 7 dni od wezwania.

Składając wniosek, należy okazać dokument podróży (a wobec jego braku „w szczególnie uzasadnionym przypadku” inny dokument potwierdzający tożsamość) oraz dołączyć dokumenty, potwierdzające wymagany okres pobytu a także informacje o pobytach za granicą za ostatnie pięć lat. Ponadto należy wykazać brak zaległości podatkowych a także poinformować o wszystkich przypadkach zatrzymania, tymczasowego aresztowania bądź odbywania kary pozbawienia wolności (Art. 203, ust. 1, pkt 5 ustawy o cudzoziemcach). Zgodnie z art. 210 Ustawy decyzja o wydaniu zezwolenia winna być wydana nie później niż po 3 miesiącach od złożenia wniosku. Od decyzji odmownej można się odwołać do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, który powinien zakończyć postępowanie w drugiej instancji w terminie 2 miesięcy (Art. 210 ustawy).

Zezwolenie na pobyt stały wydawane jest „na czas nieoznaczony” i może ono stracić ważność tylko w przypadkach określonych przepisami ustawy. Po pierwsze, zezwolenie „wygasa z mocy prawa” wraz z uzyskaniem statusu rezydenta długoterminowego UE bądź obywatelstwa polskiego (Art. 200 ustawy o cudzoziemcach). Wojewoda może też wydać decyzję o cofnięciu zezwolenia jeśli ustali w trakcie postępowania, że wniosek został złożony w oparciu o nieprawdziwe informacje bądź osoba, która otrzymała zezwolenie, przebywała za granicą przez okres ponad 6 lat.

W przeciwieństwie do pobytu czasowego, karty pobytu w procedurach długoterminowych są wydawane na jednolite, znacznie dłuższe, okresy ważności: 10 lat (pobyt stały) bądź 5 lat (pobyt rezydenta długoterminowego UE). Podobnie jak w przypadku pobytu czasowego, w terminie 30 dni przed upływem ważności posiadanej karty, należy wystąpić do wojewody z wnioskiem o wydanie kolejnej karty. Nowy dokument pobytowy zostanie wydany po rozpatrzeniu wniosku na drodze decyzji administracyjnej i będzie ważny kolejne 10 lat (pobyt stały) bądź 5 lat (pobyt rezydenta długoterminowego UE).

Sytuacja osób korzystających z różnych form ochrony

Wymogi formalne, stawiane w procedurze wnioskowania o zezwolenie na pobyt długoterminowy w Polsce, nie są w większości przypadków zróżnicowane w zależności od posiadanej formy ochrony międzynarodowej (status uchodź-

cy, ochrona uzupełniająca) bądź krajowej (zgoda na pobyt ze względów humanitarnych). O zakresie warunków, które muszą spełnić, decyduje w pierwszej kolejności wybór zezwolenia, o które będą się ubiegać. Złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt stały nie wiąże się z koniecznością wykazania regularnego dochodu, urzędowo poświadczonej znajomości języka polskiego czy ubezpieczenia zdrowotnego. Warunki te natomiast należy spełnić w wypadku procedury uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej.

Wyjątek stanowi rozróżnienie, wprowadzone w przypadku kryterium długości pobytu, wymaganego przed złożeniem wniosku o pobyt stały. Ogólna norma prawna stanowi, że, podobnie jak inne kategorie osób występujących o zezwolenie na pobyt długoterminowy, osoby objęte ochroną międzynarodową mogą złożyć wniosek po pięciu latach pobytu w Polsce. Znaczącym ułatwieniem jest jednak fakt, że do tego okresu zaliczany jest czas oczekiwania na decyzję o udzieleniu ochrony co biorąc pod uwagę często znaczną długość postępowania może poważnie skrócić czas oczekiwania na otrzymanie zezwolenia na pobyt długoterminowy. Zgodnie z art. 195 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach do okresów pobytu „na podstawie nadanego statusu uchodźcy lub udzielonej ochrony uzupełniającej wlicza się okres” pobytu na terytorium RP „w toku postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej”. Warto zauważyć przy tym, że choć ust. 1 pkt 6 wymienia wśród przesłanek do skróconego okresu oczekiwania na pobyt stały również pobyt na podstawie zgody na pobyt ze względów humanitarnych to jednak osoby, korzystające z takiej zgody nie mogą zaliczyć okresu oczekiwania na decyzję o udzieleniu ochrony do wymaganego okresu pobytu w procedurach nadania pobytu stałego i obywatelstwa.

Wskaźnik 3.5: Uprozczone warunki nadawania zezwolenia na pobyt stały/długoterminowy dla osób należących do grup wymagających szczególnego traktowania (Facilitated conditions for vulnerable persons applying for permanent/long-term residence)

Ustawa o cudzoziemcach nie wprowadza ułatwień w procedurze udzielenia zezwolenia na pobyt stały ze względu na takie okoliczności jak ograniczona sprawność, wiek, płeć czy (w przypadku osób poniżej 18 roku życia) brak opieki. Jedyną przesłanką, którą wymienia art. 195 ust. 1 pkt 5 jest handel ludźmi. Osoby, które „współpracowały z organami ścigania w postępowaniu karnym w sprawie” o przestępstwo z art. 115 par. 22 kodeksu karnego, następnie otrzymy-

mały zezwolenie na pobyt czasowy w związku z tymi okolicznościami oraz mają „uzasadnione obawy przed powrotem do państwa pochodzenia”, mogą ubiegać się o prawo pobytu stałego już po roku od uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy.

Polska nie wprowadziła odrębnych rozwiązań wobec żadnej z tych grup, wyodrębniając jedynie okoliczność handlu ludźmi.

Dwa następne wskaźniki skupiają się na procedurach administracyjnych: wymaganej dokumentacji, rzeczywistych terminach oraz stopniu uznaniowości decyzji (3.6) oraz łącznych kosztach uzyskania pobytu stałego (3.7). Do tych ostatnich wlicza się zarówno przewidziane przepisami opłaty ustawowe za wydanie decyzji oraz dokumentów jak też dodatkowe wydatki, które należy ponieść by spełnić inne wymogi formalne (np. tłumaczenie składanych dokumentów).

Wskaźnik 3.6: Bariery administracyjne dla udzielenia zezwolenia na pobyt stały/długoterminowy (Administrative barriers to permanent/long-term residence)

Na kwestię stopnia, w jakim warunki procedury wydania zezwolenia na pobyt stały można spojrzeć z dwóch perspektyw. Analizując regulacje prawne, polskie przepisy wyraźnie określają kluczowe kwestie, będące przedmiotem oceny w tym wskaźniku. Po pierwsze, art. 231 ustawy o cudzoziemcach ogranicza ilość oraz zakres informacji, które należy uwzględnić we wniosku o nadanie prawa pobytu. Po drugie, art. 210 wymaga zakończenia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały „nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jego wszczęcia” oraz stanowi, że postępowanie odwoławcze nie może trwać dłużej niż 2 miesiące „od dnia otrzymania odwołania”. Wreszcie art. 204 nakłada na ministra spraw wewnętrznych obowiązek zapewnienia przejrzystości postępowania poprzez zapewnienie w przepisach wykonawczych (rozporządzeniu) „możliwości skutecznej weryfikacji przesłanek udzielenia tego zezwolenia”.

Biorąc pod uwagę powyższe gwarancje prawne, Polska znalazła się wśród zaledwie czterech krajów (obok Hiszpanii, Holandii i Łotwy), które nie wprowadziły barier administracyjnych w przypadku przynajmniej dwóch form ochrony (statusu uchodźcy oraz pobytu ze względów humanitarnych).

Z drugiej strony, jeśli spojrzeć na procedurę w Polsce z punktu widzenia wcześniejszych doświadczeń osób, które otrzymały ochronę międzynarodową, spełnienie wymogów może stanowić pewne wyzwanie. Kluczowe znaczenie

ma fakt, że o ile zezwolenie na pobyt otrzymały one wraz z decyzją o nadaniu ochrony, aby uzyskać prawo do pobytu długoterminowego, muszą one złożyć wniosek w urzędzie wojewódzkim. Personel urzędów przyjmujących wnioski nie jest często w stanie uwzględnić w trakcie ich rozpatrywania dodatkowych trudności, z którymi zmagają się ta grupa osób, która stanowi zdecydowaną mniejszość petentów.

Tym samym w procedurze nadania pobytu długoterminowego odpowiedzialność za wykazanie, że spełnione zostały wszystkie przesłanki oraz przedstawienie dowodów w postaci niezbędnych dokumentów (w tym tłumaczeń na język polski) spoczywa na wnioskodawcy bądź wnioskodawczyni. Jednocześnie w przeciwieństwie do procedury o nadanie ochrony, osobom, które otrzymały ochronę nie przysługuje bezpłatna pomoc prawna ani kursy językowe. Takie wsparcie ma szczególne znaczenie ze względu na konieczność samodzielnego wypełnienia w języku polskim oraz złożenia wniosku o pierwszą i kolejne karty pobytu. Znajomość języka polskiego w stopniu umożliwiającym poprawne wypełnienie wniosku, interpretację wymogów formalnych (np. wezwania do stawienia) oraz złożenie niezbędnej dodatkowej dokumentacji mogą wpływać na wynik postępowania administracyjnego. Podsumowując, sukces w postaci uzyskania i przedłużenia pobytu długoterminowego uzależnione jest li tylko od wysiłków samego beneficjenta ochrony. Osoby korzystające z ochrony nie mogą natomiast na tym etapie liczyć na wsparcie ze strony instytucji państwa. Wsparcie takie pozwoliłoby zniwelować takie bariery jak niedostateczna znajomość języka, trudności w osiągnięciu niezbędnego poziomu dochodów bądź w udokumentowaniu tytułu do lokalu.

Dodatkowe trudności wynikają z tego, że wnioski pobytowe są rozpatrywane przez urzędy wojewódzkie, które od 2014 roku zmagają się z dynamicznym wzrostem zainteresowania legalizacją pobytu stałego wśród osób, przebywających w Polsce. Składając wniosek na przykład w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (MUW), trzeba liczyć się z wielomiesięcznym oczekiwaniem na rozpatrzenie wniosku.

Wskaźnik 3.7: Opłaty i koszty związane z wydaniem lub wymianą kart pobytu (Fees and costs of the residency procedures)

Ustawa o cudzoziemcach przewiduje pobór opłat za wydanie kart pobytu oraz ich wymianę (Art. 235). Wysokość opłat reguluje stosowne rozporządzenie mi-

nistra spraw wewnętrznych¹⁴. Jednocześnie ustawa zwalnia z opłat za wydanie pierwszej karty pobytu w związku z udzieleniem statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej bądź zgody na pobyt ze względów humanitarnych (Art. 236, ust. 1). Osoby te ponoszą więc standardowe opłaty dopiero ubiegając się o wydanie kolejnej karty pobytu – 50 złotych bądź w przypadku dzieci i młodzieży poniżej 16 roku życia – 25 złotych¹⁵.

Udzielenie zezwolenia na pobyt stały podlega opłacie skarbowej w wysokości 640 zł. Ponadto obowiązują dodatkowe opłaty za wydanie kart pobytu w standardowym wymiarze 50 zł lub 25 zł w przypadku osób, które nie ukończyły 16 lat.

Wskaźnik 3.8: Środki budżetowe na wsparcie i pomoc prawną (Legal assistance and support budgets)

Ocenie poddano skalę wsparcia ze środków budżetu państwa oraz projektów, współfinansowanych z Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) na rzecz pomocy prawnej udzielanej osobom, korzystającym z różnych form ochrony. Informacje, zawarte w liście Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA skierowanym do ISP w styczniu 2018 roku nie wykazały żadnych takich środków. Zgodnie z nimi bezpłatna pomoc prawna dostępna jest dopiero i tylko po wydaniu decyzji negatywnej, czyli na etapie odwołania. Do momentu wydania decyzji cudzoziemiec może otrzymać jedynie bezpłatną informację prawną.

Jednocześnie analiza stron internetowych urzędów wojewódzkich pozwoliła zebrać informacje na temat inicjatyw informacyjnych podejmowanych przez urzędy, odpowiedzialne za przyjmowanie wniosków, w celu ograniczenia trudności w dostępie do procedury legalizacji pobytu. W latach 2017-2018 wiele urzędów wojewódzkich podjęło działania na rzecz poprawy obsługi osób, zainteresowanych legalizacją pobytu, współfinansowanych z Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI). Na uwagę zasługuje szereg inicjatyw, wśród których można wymienić:

14 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie opłat pobieranych w Rzeczypospolitej Polskiej od cudzoziemców za wydanie i wymianę dokumentów, które mogą być wydane cudzoziemcom, oraz trybu ich uiszczania (Dz.U. poz. 563 oraz z 2017 r. poz. 1637)

15 Wyjątek stanowi zawinione zagubienie lub zniszczenie karty. Wtedy należy uiścić 100 zł za wydanie pierwszej karty lub 150 zł w przypadku kolejnej utraty dokumentu.

- utworzenie infolinii w zakresie legalizacji pobytu i zatrudnienia w językach polskim, angielskim, rosyjskim i ukraińskim (różne projekty realizowane we wszystkich województwach);
- utworzenie w listopadzie 2017 roku w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim punktu informacyjnego przy Oddziale Legalizacji Pobytu, w którym wprowadzono osobiste i telefoniczne konsultacje o warunkach udzielania zezwoleń, wydanych decyzjach oraz kartach pobytu, gotowych do odbioru¹⁶;
- uruchomienie w styczniu 2018 roku Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim infolinii do obsługi cudzoziemców w zakresie kwestii pobytu i zatrudnienia (j. polski, angielski, rosyjski, czynnej w dniach roboczych w godzinach od 8 do 15)¹⁷;
- utworzenie w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim oraz w delegaturze w Przemyśle punktów informacyjnych udzielających osobiście i telefonicznie informacji z zakresu legalizacji pobytu w godzinach pracy urzędu¹⁸.

Ze względu na fakt, że największą liczbę wniosków o legalizację pobytu przyjmuje Mazowiecki Urząd Wojewódzki, na szczególną uwagę zasługują inicjatywy podejmowane przez tę instytucję. Warto w pierwszej kolejności wspomnieć stronę internetową MUW, gdzie można znaleźć nie tylko szczegółowe informacje o etapach procedury pobytowej, ale też zapoznać się z szacunkowym czasem ich trwania oraz dowiedzieć się jakiego rodzaju dokumenty należy złożyć aby spełnić konkretne warunki. Szczególnie użyteczna w procesie składania wniosku jest możliwość umówienia drogą internetową terminu rozmowy w urzędzie oraz weryfikacja na stronie Urzędu etapu, na jakim jest aktualnie wniosek.

Bliższa analiza treści zawartych na stronach MUW wskazuje jednak na szereg problemów, które mogą znacznie utrudnić osobom, korzystającym z ochrony, orientację w zakresie warunków, przebiegu procedury i wyboru odpowiedniego trybu postępowania. Po pierwsze, wyraźnie można dostrzec brak odniesień do przesłanek związanych z ochroną wśród przedstawianych kategorii osób, składających wnioski. Po drugie, zmiany w organizacji stron poświęconym kwestiom legalizacji pobytu jeszcze bardziej utrudniły uzyskanie

16 Zob.: <https://uwgdansk.bip.gov.pl/oddzial-ds-cudzoziemcow/komunikat-w-sprawie-utworzenia-punktu-informacyjnego.html> (dostęp z 15.03.2022 r.).

17 Zob.: <http://archiwum.bydgoszcz.uw.gov.pl/pl/aktualnosci/2017/uruchomienie-infolinii-dla-cudzoziemcow.html> (dostęp z 15.03.2022 r.).

18 Zob.: <https://rzeszow.uw.gov.pl/dla-klienta/cudzoziemcy/kontakt/> (dostęp z 15.03.2022 r.).

aktualnych informacji o warunkach procedury. W okresie objętym badaniem informacje na temat legalizacji pobytu w MUW były początkowo umieszczone na zintegrowanym portalu a różne wersje językowe (prócz polskiego, w języku angielskim, rosyjskim i ukraińskim) przedstawiały w zasadzie podobne treści. Natomiast z biegiem czasu strony w językach innych niż polski stopniowo się zdezaktualizowały ze względu na brak informacji, dostępnych już tylko po polsku, o zmianach w zasadach obsługi w placówkach Urzędu. W latach 2019-2020 przeniesiono informacje o procedurach pobytowych, stosowanych przez MUW, na portal rządowy co po pierwsze utrudniło ich odszukanie osobom zainteresowanym wizytą w Urzędzie a po drugie sprawiło, że przestały działać odnośniki ze stron obcojęzycznych, zawierające informacje o szczegółach procedur.

Istotną formę wsparcia stanowi za to możliwość uzyskania bezpośrednio informacji o warunkach procedury pobytowej. W maju 2018 r. otwarto w siedzibie Wydziału Spraw Cudzoziemców punkt konsultacyjny obsługiwany przez Polskie Forum Migracyjne. Jednak jego dostępność była ograniczona do dwóch dni w tygodniu. Innym ważnym źródłem informacji jest infolinia obejmująca szczegółowe kwestie procedury legalizacyjnej oraz warunki wymiany kart pobytu. W ramach projektu, dofinansowanego ze środków FAMI, w każdy dzień roboczy kilku konsultantów udziela informacji w językach polskim, angielskim i rosyjskim¹⁹. Ponadto dostępna jest całodobowa automatyczna infolinia telefoniczna Urzędu w tych językach. Zgodnie z informacją, zamieszczoną na stronach MUW, osoby, zainteresowane wyjaśnieniem konkretnych kwestii, mogą też kierować pytania za pomocą formularza kontaktowego, zamieszczonego na stronie Urzędu²⁰. Co prawda formularz pozwala zadać pytania dotyczące konkretnego toczącego się postępowania lub szczegółowych warunków każdej z procedur pobytowych, to znaczącym utrudnieniem w korzystaniu z niego jest konieczność znajomości języka polskiego²¹.

19 Działalność infolinii została zawieszona we wrześniu 2019 roku „w związku ze wzmożeniem wydawania decyzji z zakresu legalizacji pobytu”. Zob.: <https://archiwum.mazowieckie.pl/pl/dla-klienta/cudzoziemcy/aktualnosci/38387,Zawieszenie-infolinii-22-695-67-73.html> (dostęp z 15.03.2022 r.).

20 Zob.: <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/kontakt-wsc> (dostęp z 15.03.2022 r.).

21 Zob. <https://kontaktwsc.mazowieckie.pl/> (dostęp z 15.03.2022 r.).

Wskaźnik 3.9: Wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków o zezwolenie na pobyt stały/długoterminowy (Acceptance rate for permanent/long-term residence)

Wskaźnik 3.10: Przyczyny odmowy przyznania zezwolenia na pobyt stały/długoterminowy (Reasons for rejection of permanent/long-term residence)

W odpowiedzi na zapytanie ISP, Urząd ds. Cudzoziemców w piśmie z 5 września 2019 r. podał, że nie jest możliwe w oparciu o dostępne dane określenie liczby decyzji pozytywnych oraz odmów w postępowaniach o nadanie pobytu stałego z uwzględnieniem typu ochrony osób wnioskujących. Wynika to z faktu, że na wygenerowanie takich danych nie pozwala układ systemu informacyjnego administracji państwowej, który na podstawie art. 195, ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach wyodrębnia jedynie kategorię wniosków, składanych na podstawie posiadanego zezwolenia na pobyt czasowy, bez podziału na przesłankę dla jego wydania. Z tego względu nie można też określić jaki udział w ogólnej liczbie odmów stanowią wnioski, składane przez osoby, korzystające z ochrony. Podobne problemy z ustaleniem skali decyzji pozytywnych i negatywnych występują w zdecydowanej większości krajów, objętych badaniem.

Główne wnioski i rekomendacje

W przeciwieństwie do zezwolenia wynikającego z przyznanego rodzaju ochrony, wydawanego na podstawie decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej przez Urząd ds. Cudzoziemców, kolejne etapy legalizacji pobytu są regulowane procedurami administracyjnymi, które osoby korzystające z ochrony muszą spełnić samodzielnie. Strona internetowa Urzędu zawiera co prawda informacje o procedurach legalizacji pobytu długoterminowego, jednak w celu uzyskania szczegółowych wskazówek co do trybu postępowania należy przejść na strony odpowiedniego urzędu wojewódzkiego.

Rekomendacje

Znaczącą pomocą byłoby przekazanie przez Urząd wraz z decyzją o nadaniu ochrony informacji o ścieżce legalizacji pobytu, w której zawarte zostałyby kluczowe terminy i warunki (data ważności karty pobytu, wymóg nieprzerwanego pobytu, nabycie prawa do złożenia wniosku o pobyt stały, niezbędne dokumenty).

Formy wsparcia oferowane przez urzędy wojewódzkie w niedostatecznym stopniu uwzględniają jednak specyfikę osób, które otrzymały ochronę oraz

trudności, z którymi się stykają, próbując złożyć wniosek. Zarówno infolinie, punkty informacyjne oraz strony internetowe są przede wszystkim skupione na zagadnieniach dotyczących legalizacji pobytu w przypadku migracji w celu wykonywania pracy zarobkowej, studiów bądź prowadzenia działalności gospodarczej. Wynika to oczywiście ze stosunkowo małego odsetka przypadków, w których wnioski o pobyt długoterminowy składają osoby, korzystające z ochrony. Z tego względu zalecane jest przeprowadzanie regularnych szkoleń dla personelu urzędów wojewódzkich (w szczególności obsługującego infolinię i udzielającego usług konsultacyjnych) z zakresu specyfiki postępowań dotyczących tej grupy osób.

Dla wypracowania wytycznych w zakresie niezbędnego wsparcia dla grup wymagających szczególnego traktowania wśród osób, korzystających z ochrony oraz ich rodzin, wskazane jest wdrożenie mechanizmów podtrzymujących ich kontakt z administracją państwową (począwszy od Urzędu ds. Cudzoziemców po urzędy wojewódzkie i jednostki samorządowe). Mógłby on przybrać różne formy: od ankiet poprzez bezpośrednie spotkania indywidualne aż do wydarzeń w większym gronie, inicjowanych przez organizacje pozarządowe. Wszystkie te formy kontaktu pozwoliłyby rozpoznać główne przyczyny, dla których znaczna część osób, korzystających z ochrony, nie decyduje się na wystąpienie o pobyt stały w Polsce.

3.2.Ochrona jedności rodziny i łączenie rodzin

Agnieszka Kulesa

Ten rozdział przedstawia wyniki analizy wskaźników dotyczących jedności rodziny i łączenia rodzin. W zakresie jedności rodziny i łączenia rodzin Polska nie prowadzi aktywnej polityki, a przepisy związane z tym obszarem zostały włączone do porządku prawnego w związku z koniecznością dostosowania prawa do standardów międzynarodowych oraz prawa Unii Europejskiej. W ramach wymiaru jedności rodziny i łączenia rodzin zanalizowano dwadzieścia trzy wskaźniki.

Wskaźniki analizowane w narzędziu badawczym w ramach obszaru jedność rodziny i łączenie rodzin dotyczą wymiarów: prawnego (wskaźniki 1 – 13 oraz 19–21), politycznego (wskaźnik 16), szacunków (wskaźniki 14–25, 17 i 23), finansowego (wskaźnik 18) oraz statystycznego (wskaźnik 22). W odniesieniu do wskaźników prawnych oraz politycznego, Polska realizuje założenia modelu

częściowo. Oszacowanie stopnia realizacji założeń modelu w przypadku pozostałych wskaźników jest trudne ze względu na brak danych.

W ramach tego obszaru badana była sytuacja osób, które uzyskały status uchodźcy, osób z ochroną uzupełniającą oraz osób z ochroną humanitarną. W odniesieniu do osób objętych ochroną międzynarodową – tym, którym przyznano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą – Polska realizuje założenia modelu częściowo. W przypadku osób, którym przyznano zgodę na pobyt ze względów humanitarnych Polska nie realizuje prawie nic w stosunku do założeń idealnego modelu.

- Analiza sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową w obszarze jedności rodziny i łączenia rodzin została przeprowadzona w oparciu m.in. o następujące akty prawne:
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168);
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 Nr 128 poz. 1176),
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593),
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001),
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2004 Nr 210 poz. 2135);
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013 poz. 1650).

Wykorzystano także opracowanie UNHCR „Refugee Integration and the Use of Indicators: Evidence from Central Europe” (2013)²² oraz inne źródła internetowe (m.in. strona Polskiego Czerwonego Krzyża, www.pck.pl).

Procedura łączenia rodzin jest w Polsce regulowana przede wszystkim przez Ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. „o cudzoziemcach”. Składa się ona z dwóch etapów:

- procedury administracyjnej w celu uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną
- procedury uzyskania wizy.

W sprawach łączenia rodzin wnioski składa osoba mieszkająca legalnie w Polsce, do której osoba należąca do rodziny przybywa. Postępowanie prowadzone jest w jej imieniu, ona także kontaktuje się z odpowiednimi władzami,

22 Dostępne na stronie <https://www.refworld.org/docid/532164584.html> (dostęp z 21.12.2020 r.).

w tym przede wszystkim z urzędami wojewódzkimi, które prowadzą postępowanie. Prócz wypełnienia i złożenia wniosku, konieczne jest przedstawienie następujących dokumentów, w tym m.in.:

- uznawane przez prawo polskie dokumenty potwierdzające stopień pokrewieństwa (akty stanu cywilnego: akt małżeństwa, akt urodzenia);
- dokumenty potwierdzające posiadanie stabilnego i regularnego źródła dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i osoby lub osób należących rodziny (np. umowa o pracę, zeznania PIT o wysokości osiągniętego dochodu cudzoziemki lub cudzoziemca za ostatni rok podatkowy lub zaświadczenie z ZUS);
- dokument stwierdzający tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego, w którym cudzoziemka lub cudzoziemiec przebywa lub zamierza przebywać (np. akt własności, umowa najmu);
- dokumenty potwierdzające posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego.

Brak dokumentów może prowadzić do przerwania procedury.

W przypadku osób objętych ochroną międzynarodową możliwe jest skorzystanie z uproszczonych warunków ubiegania się o połączenie z rodziną. Jeśli wniosek zostanie złożony w ciągu 6 miesięcy od uzyskania ochrony międzynarodowej, nie jest konieczne wykazywanie źródła stałego dochodu, ubezpieczenia zdrowotnego oraz zakwaterowania.

Jeśli zostanie udzielone zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną, to osoba należąca do rodziny przebywająca poza granicami Polski jest zobowiązana do uzyskania wizy w polskim konsulacie. Warunkiem uzyskania wizy jest z kolei posiadanie m.in. odpowiednich środków finansowych oraz ubezpieczenia zdrowotnego. Narzędzie projektu NIEM nie pozwala jednak na zbadanie w pełni tego drugiego etapu procesu łączenia rodzin (dotyczy go tylko wskaźnik nr 18).

Wskaźnik 3.2.1: Jedność rodziny a status prawny osób należących do rodziny (Family unity and legal status of family members)

Pierwszy wskaźnik w tym wymiarze dotyczy sytuacji, w której członkowie rodziny przebywają z beneficjentką lub beneficjentem ochrony międzynarodowej, ale indywidualnie nie kwalifikują się do ochrony. Wskaźnik bada, kto zgodnie z zasadą jedności rodziny może otrzymać status prawny i świadczenia porównywalne do osoby objętej ochroną międzynarodową. Narzędzie przewiduje następujące możliwości:

- małżonka/małżonek lub partnerka/partner (w przypadku, gdy związek partnerski jest uznawany w prawie krajowym);
- nieletnie dzieci;
- bliscy krewni, którzy są całkowicie lub głównie zależni od beneficjentki lub beneficjenta.

Zgodnie z polskim prawem osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mogą złożyć wniosek w imieniu towarzyszących im osób, zależnych od nich pod względem ekonomicznym lub zdrowotnym bądź z uwagi na wiek. Należą do nich (Art. 25.1 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej):

- osoby pozostające w uznawanym przez polskie prawo związku małżeńskim z cudzoziemką lub cudzoziemcem;
- małoletnie dziecko cudzoziemki lub cudzoziemca i jego małżonka/małżonki, w tym też dziecko przysposobione, niepozostające w związku małżeńskim;
- małoletnie dziecko cudzoziemki lub cudzoziemca, w tym dziecko przysposobione, niepozostające w związku małżeńskim;
- małoletnie dziecko małżonki lub małżonka osoby wnioskującej, w tym dziecko przysposobione, niepozostające w związku małżeńskim.

Procedury te nie dotyczą osób objętych ochroną humanitarną.

Polska nie uznaje związków partnerskich – możliwe jest jedynie złożenie wniosku obejmującego osobę, z którą osoba wnioskująca jest w związku małżeńskim uznawanym przez polskie prawo, czyli związku kobiety i mężczyzny. Wniosku nie można złożyć także w imieniu bliskich krewnych zależnych od osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową.

Jeśli chodzi o założenia modelu w odniesieniu do tego wskaźnika, to Polska nie realizuje ich prawie wcale.

Wskaźnik 3.2.2: Definicja rodziny używana w obszarze łączenia rodzin (Definition of family unit for family reunification)

Drugi wskaźnik dotyczy sytuacji, w której rodzina nie przebywa z beneficjentką lub beneficjentem ochrony międzynarodowej. Wskaźnik bada, które osoby należące do rodziny są uprawnione się do dołączenia do osoby objętej ochroną międzynarodową w ramach procedury łączenia rodzin. Narzędzie przewiduje następujące możliwości:

- nieletnie dzieci i małżonka/małżonek lub partnerka/partner (w przypadku, gdy związki partnerskie są uznawane w prawie krajowym);
- osoby pozostające na utrzymaniu osoby objętej ochroną międzynarodową, które są jej dorosłymi dziećmi lub osobami należącymi do najbliższej rodziny w linii wstępnej (tj. rodzice lub dziadkowie);
- inne kategorie osób pozostających na utrzymaniu.
- W Polskim ustawodawstwie za „członka rodziny” uznaje się (Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Art. 159 ust. 3):
- osobę pozostającą z cudzoziemcem w związku małżeńskim uznawanym przez polskie prawo
- małoletnie dziecko osoby objętej ochroną międzynarodową oraz osoby pozostającej z nią w uznawanym przez Polskę związku małżeńskim, w tym dziecko przysposobione;
- małoletnie dziecko osoby objętej ochroną międzynarodową, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na utrzymaniu tej osoby, nad którym osoba ta sprawuje faktycznie władzę rodzicielską;
- małoletnie dziecko małżonki/małżonka osoby objętej ochroną międzynarodową, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jej/jego utrzymaniu, nad którym ona/on sprawuje faktycznie władzę rodzicielską.

Jeśli chodzi o osoby małoletnie, którym udzielono ochrony międzynarodowej w Polsce i które przebywają w kraju bez opieki, za członka ich rodziny uważa się także ich wstępnego w linii prostej (np. matka, ojciec, dziadek, babcia) lub osobę pełnoletnią odpowiedzialną za osobę małoletnią zgodnie z prawem obowiązującym w Polsce (Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Art. 159 ust. 4).

Katalog osób uznanych przez polskiego prawodawcę za „członka rodziny” jest stosunkowo wąski. Dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin) przewiduje możliwość wnioskowania o połączenie z niepoślubioną osobą, której osoba wnioskująca jest partnerką lub partnerem. Polskie prawo nie przewiduje takiej możliwości. O możliwość połączenia z rodziną nie mogą ubiegać się także np. osoby starsze zależne finansowo i społecznie od osoby objętej ochroną międzynarodową; takiej możliwości nie ma też dalsza rodzina czy, w przypadku małoletniego bez opieki, wstępni w linii bocznej (np. rodzeństwo).

Ponieważ polskie prawo nie uznaje związków partnerskich, o połączenie z rodziną nie mogą wnioskować osoby pozostające w takich związkach (także jednopłciowych). Przepisy te w praktyce powodują, że tylko wybrane grupy osób mogą korzystać z przepisów o łączeniu rodzin. W związku z powyższym, Polska prawie wcale nie realizuje założeń modelu w odniesieniu do tego wskaźnika.

Wskaźnik 3.2.3: Wymóg dotyczący zamieszkania w związku z połączeniem z rodziną (Residency requirement for family reunification)

Kolejny wskaźnik dotyczy wymogu długości pobytu obywatelki lub obywatela kraju nie będącego krajem członkowskim UE, w tym osoby objętej ochroną międzynarodową w kraju, który przyznał jej ochronę, warunkującego możliwość wszczęcia procedury łączenia rodzin. W Polsce nie ma takiego wymogu – wniosek może zostać złożony przez daną osobę niezwłocznie po uzyskaniu przez nią ochrony międzynarodowej, ale rozpatrzenie go trwa zwykle od kilku miesięcy do nawet kilku lat. Polska realizuje zatem w całości założenia modelu.

Wskaźnik 3.2.4: Zasoby ekonomiczne niezbędne dla połączenia z rodziną (Economic resource requirement for family reunification)

Kolejny wskaźnik dotyczy wymogu posiadania przez osobę objętą ochroną międzynarodową, wnioskującą o połączenie z rodziną odpowiednich zasobów ekonomicznych, np. związanych z wysokością dochodów czy zatrudnieniem. Jeśli spojrzeć na ustawodawstwo krajowe, w Polsce posiadanie źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i osób należących do rodziny, pozostających na utrzymaniu osoby objętej ochroną międzynarodową jest jednym z warunków ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną. Zwolnione z niego są te osoby, które złożą wniosek o połączenie z rodziną przed upływem sześciu miesięcy od dnia uzyskania ochrony. Z uproszczonych warunków nie mogą korzystać osoby, którym przyznano zgodę na pobyt ze względów humanitarnych.

W odniesieniu do tego wskaźnika Polska realizuje częściowo założenia modelu, właśnie ze względu na możliwość wykluczenia tego wymogu.

Wskaźnik 3.2.5: Warunki mieszkaniowe niezbędne dla połączenia z rodziną (Housing requirement for family reunification)

Piąty wskaźnik dotyczy wymogu posiadania przez osobę objętą ochroną międzynarodową, wnioskującą o połączenie z rodziną odpowiednich warunków mieszkaniowych. Zgodnie z polskim prawem, osoba wnioskująca o połączenie z rodziną musi posiadać miejsce zamieszkania w Polsce. Tak jak w przypadku poprzedniego wskaźnika, zwolnione z tego obowiązku są te osoby, które złożą wniosek o połączenie z rodziną przed upływem sześciu miesięcy od dnia uzyskania ochrony. Z uproszczonych warunków nie mogą korzystać osoby, którym przyznano zgodę na pobyt ze względów humanitarnych.

Wskaźnik 3.2.6: Ubezpieczenie zdrowotne niezbędne dla połączenia z rodziną (Indicator: Health insurance requirement for family reunification)

Ten wskaźnik dotyczy wymogu posiadania przez osobę objętą ochroną międzynarodową, wnioskującą o połączenie z rodziną ubezpieczenia zdrowotnego. Generalnie, jest to jeden z warunków ubiegania się o połączenie z rodziną, ale – tak jak w przypadku dwóch poprzednich wskaźników – mogą zostać z niego zwolnione te osoby, które złożą wniosek o połączenie z rodziną przed upływem sześciu miesięcy od dnia uzyskania ochrony. Z uproszczonych warunków nie mogą korzystać osoby, którym przyznano zgodę na pobyt ze względów humanitarnych.

Wskaźnik 3.2.7: Ocena znajomości języka w związku z połączeniem z rodziną (Language assessment for family reunification)

Kolejny wskaźnik dotyczy wymogu znajomości przez osobę objętą ochroną międzynarodową, która wnioskuje o połączenie z rodziną, języka kraju, w którym udzielono jej ochrony międzynarodowej. W Polsce nie ma takiego wymogu. Nie ma go też w żadnym innym państwie objętym badaniem NIEM.

Wskaźnik 3.2.8: Wymóg przestrzegania zasad integracji w związku z połączeniem z rodziną (Requirement to comply with integration measures for family reunification)

Ten wskaźnik dotyczy wymogu wywiązywania się przez osobę objętą ochroną międzynarodową, wnioskującą o połączenie z rodziną ubezpieczenia zdrowotnego, z pewnych zobowiązań związanych z integracją. W Polsce nie ma takiego wymogu. Tak jak w przypadku poprzedniego wskaźnika, wymóg taki nie został

sformułowany w żadnym innym państwie objętym badaniem – wszystkie realizują założenia modelu w odniesieniu do tego wskaźnika w całości.

Wskaźnik 3.2.9: Ograniczenie czasowe dla uproszczonych warunków dotyczących procedury łączenia rodzin (Time limit for facilitated requirements for family reunification)

Kolejny wskaźnik dotyczy tego, jak długo od przyznania im ochrony międzynarodowej osoby mogą korzystać z ułatwień dotyczących procedury łączenia rodzin w porównaniu z innymi obywatelami państw nie należących do UE.

Jak wskazano w przypadku wskaźników 4–6, okres ten wynosi 6 miesięcy. Z uproszczonych warunków nie mogą korzystać osoby, którym przyznano zgodę na pobyt ze względów humanitarnych.

Wskaźnik 3.2.10: Dokumenty z kraju pochodzenia potrzebne do weryfikacji powiązań rodzinnych (Documents from country of origin to verify family links)
Ten wskaźnik służy weryfikacji, czy prawo krajowe przewiduje:

- zwolnienie z wymogu przedstawienia dokumentacji w określonych okolicznościach (tj. w przypadku niektórych krajów pochodzenia) lub/i
- użycie alternatywnych metod w przypadku, kiedy dokumenty nie są dostępne.

Polskie prawo nie przewiduje żadnej z tych opcji, w związku z czym Polska w ogóle nie realizuje założeń modelu.

Wskaźnik 3.2.11: Testy DNA potrzebne do weryfikacji powiązań rodzinnych (DNA/age tests to verify family links)

Kolejny wskaźnik dotyczy tego, czy w ramach procedury połączenia z rodziną wymagane są testy DNA. Jeśli chodzi o Polskę, to testy DNA nie są wymagane, wobec czego Polska realizuje wszystkie założenia modelu w odniesieniu do tego wskaźnika.

Wskaźnik 3.2.12: Ułatwione warunki dla osób w trudnej sytuacji społecznej ubiegających się o połączenie z rodziną (Facilitated conditions for vulnerable persons applying for family reunification)

Ten wskaźnik bada, czy osoby należące do grup wrażliwych korzystają z łatwiejszych wymogów dotyczących składania wniosków o łączenie rodzin w porównaniu z innymi beneficjentkami i beneficjentami ochrony międzyna-

dowej. Wskaźnik dotyczy następujących kategorii osób: małoletni bez opieki; osoby samodzielnie wychowujące dzieci; kobiety (np. w ciąży, samotne); osoby starsze; ofiary tortur, gwałtu lub innych form traumy; osoby z niepełnosprawnościami; inne kategorie. Prawo polskie nie przewiduje ułatwionych warunków dla żadnej z tych kategorii osób objętych ochroną międzynarodową. Polska nie realizuje więc w ogóle założeń modelu.

Wskaźnik 3.2.13: Skrócony okres trwania procedury łączenia rodzin (Expedited length of procedure for family reunification)

Wskaźnik odnosi się do analizy, czy w badanym kraju został wprowadzony określony ustawowo termin czasu trwania procedury łączenia rodzin. W Polsce czas trwania procedury nie został określony, zarówno w odniesieniu do osób objętych ochroną międzynarodową jak i tych, które uzyskały zgodę na pobyt ze względów humanitarnych. Polska nie realizuje zatem w założeń modelu w żadnym stopniu.

Wskaźnik 3.2.14: Średni czas trwania procedur łączenia rodzin (Average duration of family reunification procedures)

Kolejny wskaźnik dotyczy średniego czasu trwania procedury łączenia rodzin w odniesieniu do procedur zakończonych w 2016 r. W Polsce informacje o liczbie trwających i zakończonych procedur nie są agregowane na poziomie centralnym. W związku tym brak także danych dotyczących czasu trwania procedur.

Wskaźnik 3.2.15: Kwota opłat i kosztów związanych z połączeniem z rodziną (Amount of fees and costs for family reunification)

Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku wskaźnika dotyczącego średnich opłaty i kosztów związanych z łączeniem rodzin (w euro). Wysokość średniej opłaty została ustalona przez badaczki i badaczy NIEM na podstawie badania UNHCR „Refugee Integration and the Use of Indicators: Evidence from Central Europe” (2013) i wyniosła ok. 1,625 euro dla osób objętych ochroną międzynarodową.

Wskaźnik 3.2.16: Usługi w zakresie wyszukiwania osób należących do rodziny (Family tracing services)

Kolejny wskaźnik bada, czy beneficjentki i beneficjenci ochrony międzynarodowej mają dostęp do usług w zakresie poszukiwania osób należących do

rodziny. W momencie przeprowadzania badania, w Polsce pomoc w zakresie poszukiwań osób należących do rodziny świadczył Polski Czerwony Krzyż, a jego działalność w tym zakresie finansowana była przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Polska realizowała więc założenia modelu częściowo.

Wskaźnik 3.2.17: Wykorzystanie usług w zakresie poszukiwania osób należących do rodziny (Use of family tracing)

Wskaźnik dotyczy liczby osób objętych ochroną międzynarodową, które skorzystały ze wsparcia w zakresie poszukiwania osób należących do rodziny w ostatnim roku kalendarzowym i dzięki temu zidentyfikowały taką osobę lub osoby. Uzyskanie takich danych dla Polski okazało się niemożliwe.

Wskaźnik 3.2.18: Budżet na podróż/pomoc rodzinom w zakresie łączenia rodzin (Travel/family assistance budgets for family reunification)

Kolejny wskaźnik dotyczy wysokości rocznego budżetu środków publicznych, który został wykorzystany w ostatnim roku kalendarzowym na pomoc w organizowaniu podróży i wsparcie łączenia rodzin (w euro). Bazując ponownie na informacjach zawartych w raporcie UNHCR „Refugee Integration and the Use of Indicators: Evidence from Central Europe” (2013), badaczki i badacze NIEM wskazali kwotę 1,625 euro na jedną osobę. Ze względu na brak możliwości uzyskania danych dotyczących liczby osób, które zostały połączone z rodziną w ramach procedury łączenia rodzin w danym okresie, oszacowanie łącznej kwoty środków publicznych wydanej na ten cel w ostatnim roku kalendarzowym nie było możliwe.

Wskaźnik 3.2.19: Status osób należących do rodziny (Status of family members)

Wskaźnik dotyczy statusu prawnego osoby połączonej z beneficjentką lub beneficjentem ochrony międzynarodowej. W Polsce każdej osobie połączonej z osobą przebywającą na terytorium kraju przyznawane jest zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną. Polska nie realizuje więc w ogóle założeń modelu.

Wskaźnik 3.2.20: Niezależny dokument pobytowy dla osób należących do rodziny (Autonomous residence permit for family members)

Kolejny wskaźnik bada, jak długo osoby należące do rodziny muszą czekać na uzyskanie zezwolenia na pobyt niezależnego od osoby, która wnioskuje o połączenie z rodziną. Narzędzie daje do wyboru trzy warianty:

- mniej niż 3 lata;
- od 3 do 5 lat;
- ponad 5 lat lub tylko pod pewnymi warunkami.

W przypadku Polski jest to ten trzeci wariant. Zgodnie z Art. 161.1 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, osobie, która co najmniej od 5 przebywa w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną i spełnia dodatkowe wymogi (np. odnoszące się do miejsca przebywania) może być przyznane zezwolenie na pobyt czasowy.

Wskaźnik 3.2.21: Dostęp do usług dla osób należących do rodziny (Access to services for family members)

Ten wskaźnik dotyczy tego, czy osoby należące do rodziny, które połączyły się z beneficjentką lub beneficjentem ochrony międzynarodowej w Polsce, mają taki sam dostęp jak ona do usług publicznych i innych uprawnień. Narzędzie zawiera następujący katalog takich usług i uprawnień: programy integracyjne; programy językowe; edukacja i szkolenia zawodowe; zatrudnienie i samozatrudnienie; zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna; opieka zdrowotna. Narzędzie umożliwia też wskazanie innych usług i uprawnień.

W przypadku Polski osoby, które połączyły się z beneficjentką lub beneficjentem ochrony międzynarodowej mają równy dostęp do wszystkich ww. usług i uprawnień; mogą zostać zgłoszone do ubezpieczenia zdrowotnego osoby objętej ochroną międzynarodową. Jednocześnie, wymienione usługi publiczne i uprawnienia nie są dostępne dla tych osób, które połączyły się z osobą, która uzyskała w Polsce zgodę na pobyt ze względów humanitarnych.

Polska realizuje zatem prawie wszystkie założenia modelu w odniesieniu do tego wskaźnika, podobnie jak większość państw objętych badaniem w ramach projektu NIEM.

Wskaźnik 3.2.22: Wskaźnik pozytywnych decyzji dotyczących łączenia rodzin (Acceptance rate for family reunification)

Kolejny wskaźnik dotyczy liczby osób objętych ochroną międzynarodową, które połączyły się w ostatnim roku kalendarzowym ze swoją rodziną. Takie informacje nie są w Polsce gromadzone na poziomie centralnym, dlatego też odniesienie się do tego wskaźnika nie było możliwe (brak danych).

Wskaźnik 3.2.23: Przyczyny odrzucenia wniosku o połączenie z rodziną (Reasons for rejection for family reunification)

Ostatni wskaźnik w tym wymiarze odnosi się do liczby wniosków osób objętych ochroną międzynarodową o połączenie z rodziną, które zostały odrzucone w ostatnim roku kalendarzowym. Narzędzie zawiera następujący katalog przyczyn odrzucenia wniosku: niespełnienie wymogu dotyczącego definicji rodziny; niespełnienie wymogu dotyczącego okresu pobytu w Polsce; niespełnienie wymogu dotyczącego warunków ekonomicznych; niespełnienie wymogu dotyczącego warunków zamieszkania; niespełnienie wymogu dotyczącego ubezpieczenia zdrowotnego; niezadowalająca ocena znajomości języka; niezadowalająca ocena postępów w integracji; wadliwa dokumentacja; niespełnienie innych wymogów. Narzędzie umożliwia też wskazanie, że przyczyna odrzucenia wniosku jest nieznana.

Ze względu na to, że informacje o przyczynach odrzucenia wniosków osób objętych ochroną międzynarodową o połączenie z rodziną nie są w Polsce gromadzone na poziomie centralnym, odniesienie się do tego wskaźnika nie było możliwe (brak danych).

Główne wnioski i rekomendacje

Niniejsze badania pozwalają na określenie podstawowych wyzwań związanych z obszarem łączenia rodzin w Polsce. Warto zatem podkreślić:

- wąską definicję rodziny;
- konieczność przejścia przez podwójną procedurę – uzyskania zgody na połączenie z rodziną oraz wizy do Polski;
- wymóg przedstawienia formalnego dowodu na istnienie więzi rodzinnych;
- brak uznania tymczasowego dokumentu podróży, wydawanego przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża w Genewie;
- brak wsparcia finansowego (np. w zakresie pokrycia kosztów podróży, uzyskania wizy, zezwolenia na pobyt itp.).

Niestety bardziej szczegółową analizę tego wymiaru integracji utrudnia brak monitoringu procedury łączenia rodzin i ich realizacji po stronie instytucji administracji centralnej a w związku z czym brak jest danych w wielu wskaźnikach. Żaden urząd centralny w Polsce nie gromadzi danych dotyczących liczby złożonych wniosków o połączenie z rodziną, aplikacji uznanych i odrzuconych oraz liczby osób, które uzyskały zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną; nieznane są również przyczyny odrzucenia wniosków (choć dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin zobowiązuje do ich ujawnienia). Wobec tego trudno oszacować skalę zjawiska oraz skalę korzystania z procedury w odniesieniu do beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej. Trudno ocenić także, czy osoby objęte ochroną międzynarodową są świadome prawnej możliwości połączenia z osobami należącymi do najbliższej rodziny i czy są o niej informowane przez odpowiednie urzędy w zrozumiały dla nich sposób.

Rekomendacje

W odniesieniu do tego wymiaru integracji rekomendujemy:

- zezwolenia na połączenie z rodziną powinny być wydawane bezterminowo, do dnia uchylecia decyzji o przyznaniu którejś z form ochrony międzynarodowej;
- zezwolenia na pobyt powinny być wydawane na okres 3 lat (maksymalny), a kolejne postępowania należy maksymalnie uprościć.

3.3. Obywatelstwo

Piotr Kaźmierkiewicz

Uzyskując obywatelstwo kraju przyjmującego, osoby, korzystające z ochrony, stają się pełnoprawnymi członkami wspólnoty politycznej. Tym samym mogą również kształtować zasady, regulujące życie społeczne. Ponadto, decydując się na naturalizację, potwierdzają one związki z kulturą i językiem kraju przyjmującego. O randze tej decyzji świadczą też stosunkowo wysokie wymogi formalne, które należy spełnić w procedurze naturalizacyjnej bądź też prerogatywa głowy państwa (Prezydenta RP) do nadania obywatelstwa polskiego w drodze decyzji nieograniczonej co do zasady warunkami formalnymi.

Pomimo niezaprzeczalnych korzyści związanych z uzyskaniem obywatelstwa, skala naturalizacji pozostaje stosunkowo niska, nie przekraczając kilku

tysięcy przypadków rocznie. Na ten stan rzeczy wpływ mają nie tylko trudności, związane z procedurami naturalizacyjnymi ale przede wszystkim kryteria, które należy wcześniej spełnić by otrzymać prawo do pobytu stałego. Ponadto trzeba wykazać, że jest się w stanie samodzielnie utrzymać przez okres przynajmniej siedmiu lat nieprzerwanego legalnego pobytu w Polsce.

Zakres przedmiotowy badania

Ocenie poddano prawne i administracyjne warunki nabycia obywatelstwa polskiego przez osoby, które korzystają z ochrony międzynarodowej (status uchodźcy, ochrona uzupełniająca) bądź krajowej (zgoda na pobyt ze względów humanitarnych). Badanie koncentruje się na formalnych wymogach, przewidzianych przez dwie procedury naturalizacyjne, przewidziane w ustawie o obywatelstwie polskim: uznania za obywatela polskiego przez wojewodę oraz nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP. W szczególności zbadano, w jakim stopniu poszczególne formy ochrony zwalniają z wymogu spełnienia szeregu obligatoryjnych kryteriów określonych w tych procedurach. Ponadto zwrócono uwagę na przeszkody o charakterze administracyjnym - czas trwania postępowania, koszty oraz rzeczywiste trudności w spełnieniu wymogów formalnych. Podobnie jak w przypadku procedur pobytowych, prześledzono w jakim stopniu procedury naturalizacyjne uwzględniają potrzeby grup wrażliwych.

Zasady nabycia obywatelstwa reguluje ustawa o obywatelstwie polskim z 2 kwietnia 2009 r. (Dz. U. 2012, poz. 261). Ponadto do oceny warunków procedury wykorzystano zapisy kodeksu postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. 2018, poz. 2096).

Przy opisie stosowanych w tym zakresie procedur administracyjnych wykorzystano informacje, zawarte na stronach internetowych Kancelarii Prezydenta RP oraz urzędów wojewódzkich. Podobnie jak w przypadku analizy procedur pobytowych, głównym źródłem informacji były strony Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym toczy się najwięcej postępowań o uznanie za obywatela polskiego.

Instytut Spraw Publicznych skierował też pisemne prośby o informację statystyczną na temat ilości wniosków złożonych przez osoby korzystających z ochrony (z podziałem na poszczególne formy ochrony) oraz decyzji administracyjnych w procedurach naturalizacyjnych do Kancelarii Prezydenta RP, Urzędu ds. Cudzoziemców oraz MSWiA. W piśmie, skierowanym do Instytutu 2 września

2019 roku, Departament ds. Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA poinformował o stopniu dostępności danych w zakresie liczby i długości trwania procedur naturalizacyjnych prowadzonych przez wojewodów.

Do oceny barier, z którymi stykają się osoby objęte ochroną w procesie naturalizacji, wykorzystano informacje, przekazane przez prawników, udzielających pomocy. Uwzględniono też raporty, opublikowane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (SIP) a także odpowiedzi, przekazane w trakcie telefonicznych konsultacji z przedstawicielami UNHCR oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

Wnioski ogólne

Polskie prawodawstwo ściśle wiąże warunki uzyskania obywatelstwa z kryterium legalnego pobytu. Procedury naturalizacyjne nie określają pewnych wymagań, które należy uprzednio spełnić na etapie legalizacji pobytu albo utrzymują dane kryteria, przewidziane w procedurach pobytowych (np. kryterium dochodowe). Zbieżność pomiędzy procedurami pobytowymi a naturalizacyjnymi można też dostrzec w kwestii regulacji długości postępowania (województwie w obu przypadkach kierują się przepisami kodeksu postępowania administracyjnego) oraz weryfikacji wniosku pod kątem zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego przez odpowiednie służby.

Analiza stanu prawnego prowadzi do wniosku, że nabycie obywatelstwa znacznie zwiększa trwałość statusu w porównaniu z pobytem stałym. Należy przede wszystkim zauważyć, że naturalizacja w przeciwieństwie do statusu pobytu stałego nie podlega uchyleniu bądź cofnięciu. Instytucje państwa nie mają prawa do odebrania obywatelstwa -- utrata obywatelstwa może nastąpić na wniosek samej osoby, która je nabyła na drodze dobrowolnego zrzeczenia się (np. w przypadku nabycia obywatelstwa innego państwa). Prawodawstwo polskie dopuszcza również posiadanie obywatelstwa innego państwa. Jednakże w oparciu o posiadane dane nie jest możliwe określenie liczby osób, korzystających z prawa pobytu w Polsce w związku z posiadaną ochroną, które decydują się na naturalizację.

Założenia oceny i porównanie ścieżek w procedurach

Nowelizacja ustawy, która weszła w życie w 2012 roku, w znacznym stopniu wzmocniła pozycję osób ubiegających się o obywatelstwo. O ile wcześniej naturalizacja możliwa była wyłącznie w oparciu o uznaniową decyzję głowy państwa, to po zmianach obok procedury nadania obywatelstwa przez prezy-

denta dostępna jest też ścieżka uznania za obywatela polskiego. W ramach tej procedury administracyjnej spełnienie określonych wymogów, wskazanych w ustawie, daje prawo do uzyskania obywatelstwa. Od decyzji wojewody można się też odwołać. Ponieważ procedurę uznania za obywatela polskiego określają szczegółowe regulacje ustawowe, to właśnie tę ścieżkę przyjęliśmy jako przedmiot oceny.

Decydując się na złożenie wniosku w jednej z procedur przewidzianych w ustawie należy liczyć się z faktem, że w okresie postępowania nie może być przyjęty bądź rozpatrywany jednocześnie wniosek złożony w drugiej z nich. Decyzja o wyborze procedury musi zatem wziąć pod uwagę różnice w postępowaniu. Z punktu widzenia osoby składającej wniosek do wojewody, procedura uznania za obywatela jest korzystniejsza, wyraźnie precyzując kryteria i zakres wymaganej dokumentacji a także określając długość kolejnych etapów rozpatrywania wniosku. W przypadku, gdy urząd uzna, że nie zostały dołączone wszystkie załączniki bądź złożone dokumenty nie spełniają wymogów formalnych, wnioskodawcy bądź wnioskodawczynie przysługuje 30 dni na uzupełnienie konkretnych braków. Z drugiej jednak strony uchybienia formalne mogą być przyczyną wydania decyzji odmownej a “w szczególnie złożonych sprawach” urzędy mogą korzystać z ustawowego prawa do przedłużenia postępowania o kolejne 2 miesiące.

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, część osób decyduje się ubiegać o obywatelstwo, składając wnioski o nadanie do prezydenta. Co prawda, głowa państwa nie jest związana przesłankami formalnymi i wydaje decyzję w trybie uznaniowym, bez podawania uzasadnienia. Niemniej, prezydent może znacznie przyspieszyć wydanie decyzji oraz ograniczyć zakres wymaganej dokumentacji.

Wskaźnik 3.3.1: Uproszczony wymóg pobytu niezbędnego dla naturalizacji (Facilitated residence requirement for naturalisation)

Warto zauważyć, że poza jednym wyjątkiem (zwolnieniem osób posiadających status uchodźcy z kryteriów dochodowego oraz mieszkalnego) procedura naturalizacyjna nie wprowadza ułatwień formalnych w dostępie do obywatelstwa ze względu na posiadaną ochronę. Analiza praktyki administracyjnej nie wykazała też odrębnych rozwiązań, uwzględniających trudności, z którymi styka się ta grupa osób.

Wskaźnik 3.3.2: Okres pobytu wymagany do naturalizacji (Period of residence requirement for naturalization)

Zgodnie z przepisami ustawy o obywatelstwie polskim, o naturalizację można wystąpić po upływie określonego okresu legalnego pobytu. Art. 30 ust. 1 nakłada na osoby, korzystające z ochrony uzupełniającej oraz posiadające zezwolenie na pobyt ze względów humanitarnych, obowiązek udokumentowania legalnego pobytu przez okres przynajmniej 10 lat oraz posiadania ważnego zezwolenia pobytowego. Ustawa w tym zakresie nie wprowadza żadnych szczególnych ułatwień dla tych grup. Wyjątek uczyniono w przypadku statusu uchodźcy. Osoby posiadające ten status mogą ubiegać się o obywatelstwo już po siedmiu latach legalnego pobytu – po upływie pięciu lat pobytu czasowego oraz przynajmniej dwóch lat (a nie trzech jak w przypadku ogółu wnioskodawców) w oparciu o zezwolenie na pobyt stały.

W badaniu zwrócono uwagę na formy legalizacji pobytu, które są zaliczane do okresu, wymaganego w procedurze naturalizacyjnej. Jedynym krajem uwzględnionym w projekcie, w którym czas pobytu uprawniającego do naturalizacji liczy się od uzyskania prawa do pobytu stałego, jest Łotwa. Polska idzie dalej, zaliczając też długość trwania procedury nadania statusu ochrony. Zgodnie z art. 195 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach do okresów pobytu „na podstawie nadanego statusu uchodźcy lub udzielonej ochrony uzupełniającej wlicza się okres” pobytu na terytorium RP „w toku postępowania w sprawie udzielenia pomocy międzynarodowej”²³.

Wskaźnik 3.3.3: Zasoby ekonomiczne niezbędne dla naturalizacji (Economic resource requirement for naturalisation)

W trakcie procedury naturalizacyjnej ocenie podlega też sytuacja materialna i warunki mieszkaniowe osoby składającej wniosek. Ustawa wprowadza rozróżnienie w zależności od posiadanej ochrony. Ochrona uzupełniająca bądź prawo pobytu ze względów humanitarnych nie jest podstawą do zwolnienia z ogólnego wymogu potwierdzenia „źródła stałego i regularnego dochodu” oraz „tytułu prawnego” do lokalu. Podobnie jak osoby składające wniosek na warunkach ogólnych, w tych przypadkach należy do urzędu dostarczyć aktualną umowę najmu oraz potwierdzić stałe wpływy (np. z tytułu zatrudnienia). Jedynie status uchodźcy zwalnia ze spełnienia tych wymogów.

²³ Warto zauważyć przy tym, że choć ust. 1 pkt 6 wymienia wśród przesłanek do skróconego okresu oczekiwania na pobyt stały również pobyt na podstawie zgody na pobyt ze względów humanitarnych to jednak osoby, korzystające z takiej zgody nie mogą zaliczyć okresu oczekiwania na decyzję o nadaniu ochrony do wymaganego okresu pobytu w procedurach nadania pobytu stałego i obywatelstwa.

Wskaźnik 3.3.4: Znajomość języka kraju przyjmującego niezbędna dla naturalizacji (Language assessment for naturalization)

Art. 30, ust. 2 ustawy zobowiązuje wszystkie osoby ubiegające się o obywatelstwo do wykazania znajomości języka polskiego. Można to zrobić dołączając do wniosku certyfikat z egzaminu poświadczającego znajomość języka na poziomie B1, organizowanego trzy razy do roku przez wyspecjalizowaną komisję państwową i administrowanego przez kilkadziesiąt ośrodków akademickich bądź organizacji. Kryterium to można też spełnić przedstawiając świadectwo ukończenia szkoły, w której zajęcia prowadzone są w języku polskim.

Ustawa nie przewiduje odrębnych zasad, na których osoby korzystające z ochrony mogłyby spełnić kryterium znajomości języka. W szczególności nie są refundowane koszty przystąpienia do obowiązkowego egzaminu (150 euro) bądź wydania stosownego certyfikatu (20 euro). Ponadto osobom korzystającym z ochrony nie przysługuje prawo do bezpłatnych zajęć przygotowawczych czy też innych kursów językowych.

Wskaźnik 3.3.5: Stopień integracji społecznej niezbędny dla naturalizacji ('Integration'/citizenship assessment for naturalisation)

Ustawa nie wprowadza ogólnego kryterium, zgodnie z którym należałoby potwierdzić stopień integracji społecznej bądź kulturowej. Nie są przewidziane np. testy z historii, literatury bądź kultury polskiej.

Wskaźnik 3.3.6: Wymóg niekaralności (Criminal record requirement for naturalization)

Złożenie wniosku o obywatelstwo nie wymaga przedstawienia zaświadczenia o niekaralności. Podobnie jak w przypadku rozpatrywania wniosków pobytowych, Policja oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego są zobowiązane do weryfikacji czy uznanie za obywatela polskiego „nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego” (Art. 36, ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim).

Wskaźnik 3.3.7: Dokumenty z kraju pochodzenia wymagane w procedurze naturalizacyjnej (Documents from country of origin for naturalisation)

Kolejny wskaźnik różnicuje stopień trudności procedury w zależności od tego, czy wniosek o naturalizację może zostać odrzucony jeśli nie zostaną dołączone

dokumenty z kraju pochodzenia. Zwrócono też uwagę na to czy przewidziane są zwolnienia ze spełnienia tego kryterium w przypadku pewnych grup osób bądź krajów pochodzenia oraz czy przepisy uwzględniają szczególne okoliczności, w których nie jest możliwe dostarczenie takich dokumentów.

W świetle art. 33 ustawy nie są co do zasady wymagane żadne dokumenty z kraju pochodzenia gdyż akty urodzenia i małżeństwa winny być wystawione przez polski urząd stanu cywilnego. Gdy zachodzą poważne trudności w uzyskaniu oryginałów aktów stanu cywilnego z kraju pochodzenia ustawa o aktach stanu cywilnego z 28 listopada 2014 roku przewiduje możliwość odtworzenia danych z takich aktów w celu sporządzenia dokumentów przez urzędy polskie w oparciu o oświadczenie (Art. 109). W rozmowie z prawniczką, zajmującą się kwestiami legalizacji pobytu, ustalono, że powyższe problemy zwykle są rozwiązywane na etapie nadawania ochrony przez UdsC i nie powinny stanowić przeszkody w możliwości skutecznego złożenia wniosku o pobyt stały bądź naturalizację. Dlatego też z zebranych informacji wynika, że warunek przedstawienia dokumentacji z kraju pochodzenia nie ma zastosowania w praktyce naturalizacyjnej w Polsce.

Wskaźnik 3.3.8: Uprozczone warunki ubiegania się o naturalizację dla osób wymagających szczególnego traktowania (Facilitated conditions for vulnerable persons applying for naturalisation)

Warunki, na jakich można ubiegać się o obywatelstwo, mogą uwzględniać szczególne okoliczności, w których znajdują się osoby składające wniosek. Badaniem objęto następujące kategorie osób wymagających szczególnego traktowania bądź przesłanki: doświadczenie tortur, gwałtu bądź innego rodzaju traumy, ograniczona sprawność, starszy wiek oraz (w przypadku osób w wieku poniżej 18 lat) pobyt bez zapewnionej opieki ze strony rodziców bądź przedstawicieli prawnych.

Wskaźnik 3.3.9: Nabycie obywatelstwa poprzez dzieci osób objętych ochroną międzynarodową (Naturalisation by entitlement for second generation)

Nie przewidziano odrębnej ścieżki dostępu do obywatelstwa dla urodzonych w Polsce dzieci osób, którym nadano ochronę. Oznacza to, że poprzez narodziny na terytorium Polski dzieci osób, objętych ochroną, nie nabywają samodzielnego prawa do obywatelstwa. Szczególne rozwiązania stosuje się jedynie wobec małoletnich, których przynajmniej jeden z rodziców posiada obywatelstwo

polskie (art. 30, ust. 4 i 5 ustawy o obywatelstwie polskim). Dzieci takie są np. zwolnione z wymogów potwierdzenia znajomości języka. W innych przypadkach, małoletni mogą otrzymać obywatelstwo na zasadzie rozszerzenia decyzji wobec rodzica lub opiekuna. Jednakże osoba, składająca w ich imieniu wniosek, musi spełniać warunki ogólne, przewidziane w procedurze (takie jak wymagany okres pobytu, stały i regularny dochód oraz tytuł do lokalu i znajomość języka).

Rozciągnięcie decyzji na dziecko ma miejsce (zarówno w procedurze nadania jak też uznania) gdy rodzic bądź przedstawiciel ustawowy składa jeden wniosek o obywatelstwo w imieniu własnym oraz dzieci pozostających pod opieką. W takim wypadku wymagane jest spełnienie standardowych warunków – w przypadku uznania za obywatela poświadczenie legalności pobytu poprzez dołączenie kopii decyzji pobytowej oraz aktualnej karty pobytu i zaświadczenia z przedszkola lub szkoły. Do wniosku należy też dołączyć zgodę drugiego rodzica a po skończeniu przez osobę małoletnią 16 lat potwierdzoną notarialnie zgodę jej samej.

Wskaźnik 3.3.10: Przyspieszona procedura legalizacyjna (Expedited length of procedure)

Kolejne wskaźniki dotyczą długości trwania procedury naturalizacyjnej. Pierwszy z nich rozpatruje prawne i administracyjne mechanizmy, które albo ograniczają maksymalną długość postępowania albo wprowadzają obowiązek rozpatrzenia wniosków, składanych przez osoby, korzystające z ochrony, w pierwszej kolejności.

Procedura wnioskowania o obywatelstwo polskie

Uznanie za obywatela polskiego dokonuje się na drodze decyzji administracyjnej wojewody. Tym samym procedura naturalizacyjna podlega rygorom kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 35, ust. 3 kodeksu wnioski są rozpatrywane w terminie miesiąca, zaś w szczególnie złożonych sprawach dopuszcza się termin dwumiesięczny. Jednak okres rozpatrywania wniosku może znacznie się wydłużyć, gdy zachodzi konieczność ustalenia przesłanek, takich jak np. brak zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Ustawa o obywatelstwie polskim nakłada bowiem terminy 30 dniowe na instytucje, do których wojewoda zwraca się z zapytaniem czy zachodzą przesłanki, dla których należy odrzucić wniosek. Policja i ABW mogą zgodnie z art. 21 ustawy wnioskować o przedłużenie terminu przedstawienia

pisemnego stanowiska w tej sprawie do trzech miesięcy co automatycznie pozostawia wniosek o obywatelstwo bez rozpatrzenia do wydania przez ministra spraw wewnętrznych opinii pozytywnej w tym zakresie. Jednocześnie warto zaznaczyć, że art. 21 daje też możliwość usunięcia braków we wniosku w okresie 30 dni, co pozwala osobom, składającym wniosek, uzupełnić braki w dokumentacji. Innym korzystnym zapisem ustawy jest prawo Prezydenta RP do przyspieszenia procedowania nad wnioskiem o nadanie obywatelstwa na dowolnym stadium postępowania (art. 24, ust. 1).

W procedurze uznania za obywatela polskiego konieczne jest złożenie wniosku do wojewody, w którym należy oprócz danych osobowych własnych i dzieci, w imieniu których występujemy o obywatelstwo, określić rodzaj i wysokość źródła dochodu oraz typ lokalu mieszkalnego i tytuł prawny do niego. Ponadto wymagane jest krótkie uzasadnienie wniosku, w tym przedstawienie informacji o osiągnięciach zawodowych, działalności politycznej i społecznej a także wskazanie czy wcześniej nie ubiegano się o obywatelstwo polskie. Wniosek wypełnia się w języku polskim na standardowym formularzu, załączając dokumenty potwierdzające spełnienie kryteriów dochodowego, mieszkalnego, pobytowego a także odpisy aktu urodzenia i małżeństwa i kopie paszportu oraz karty pobytu.

Wskaźnik 3.3.11: Przeciętny czas trwania procedur naturalizacyjnych (Average duration of naturalisation procedures)

Kolejny wskaźnik określa faktyczną średnią długość postępowania naturalizacyjnego dla osób, składających wnioski i posiadających różne rodzaje zezwoleń pobytowych, w zależności od przyznanej formy ochrony.

Zgodnie z odpowiedzią pisemną wystosowaną 2 września 2019 roku przez Departament Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA, nie jest możliwe określenie przeciętnego okresu rozpatrywania wniosków naturalizacyjnych ze względu na udzieloną ochronę osób ubiegających się o obywatelstwo. Zgodnie z art. 59 ustawy o obywatelstwie polskim, minister spraw wewnętrznych prowadzi centralny rejestr danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego. Niestety baza danych dotyczących złożonych i przyjętych wniosków o obywatelstwo nie wyszczególnia statusu prawnego (w tym form ochrony) osób składających wnioski.

Wskaźnik 3.3.12: Wysokość opłat i innych kosztów (w euro) związanych z naturalizacją (Amount of fees and costs for naturalization (in euros))

Kolejną kwestią decydującą o stopniu dostępności obywatelstwa jest łączny koszt postępowania. Uwzględniono zarówno opłaty za złożenie wniosku jak też dodatkowe wydatki, które należy ponieść za tłumaczenie dokumentów lub uzyskanie świadectwa potwierdzającego znajomość języka czy też wiedzę w zakresie realiów społeczno-kulturowych. Ponieważ wskaźnik ten jest ściśle związany z zakresem wymogów formalnych, które określają przepisy prawne oraz procedury administracyjne, nie stosowano punktacji dla tego wskaźnika. Wiąże się to z faktem, że różnice wynikające ze zwolnień z tych wymogów zostały poddane ocenie we wcześniej omówionych wskaźnikach zaś wysokość opłat jest stała dla wszystkich osób, zobowiązanych do ich spełnienia, niezależnie od ich statusu pobytowego.

Za złożenie wniosku należy w Polsce wnieść stałą opłatę w wysokości 219 złotych²⁴. Oprócz wydatków na tłumaczenia oraz potwierdzenia notarialne dokumentów wszystkie osoby, składające wniosek muszą ponieść koszt dokumentacji, potwierdzającej ich znajomość języka polskiego. Poza uczniami, studentami i absolwentami szkół z językiem polskim jako wykładowym, pozostałe osoby muszą przystąpić do egzaminu znajomości języka co wiąże się z wydatkiem 150 euro a w przypadku pomyślnego wyniku testu, opłatą 20 euro za wydanie certyfikatu.

Wskaźnik 3.3.13: Akceptacja dla naturalizacji i dostępu do obywatelstwa (Acceptance rate for naturalization and access to nationality)

Ostatnie dwa wskaźniki oceniają stopień selektywności procedury – po pierwsze, określając odsetek wniosków rozpatrzonych pozytywnie a po drugie, wskazując główne przyczyny odmów. Dane takie nie są zbierane w zdecydowanej większości krajów a dostępne dane nie pozwalają na rozróżnienie pomiędzy sytuacją osób korzystających z różnych form ochrony.

Informacja otrzymana od MSWiA nie pozwala na oszacowanie liczby złożonych wniosków oraz wyników postępowania z podziałem na status ochrony. Ogółem, jak poinformowało ministerstwo w pierwszych ośmiu miesiącach 2019 roku wojewodowie wydali 2670 decyzji pozytywnych, które objęły 3246 osób.

²⁴ Oficjalna odpowiedź Departamentu bezpieczeństwa MSWiA z dnia 16 marca 2018 roku. Dane zaktualizowane na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej Mazowieckiego urzędu wojewódzkiego na dzień 2 września 2019 roku. Zob.: <https://www.mazowieckie.pl/pl/dla-klienta/cudzoziemcy/obywatelstwo/uznanie-za-obywatela-p/14772,Jakie-oplaty-musze-wniesc.html> (dostęp z 15.03.2022 r.).

Wskaźnik 3.3.14: Przyczyny odmów przyznania obywatelstwa (Reasons for rejection for access to nationality)

Odmowy zostały wydane w 2,3% wszystkich postępowań naturalizacyjnych, prowadzonych przez wojewodów, obejmując 89 osób (77 wniosków). W zdecydowanej większości przypadków (71% - 55 wniosków) przesłanką do odmowy były kryteria formalne (np. niewystarczający okres pobytu bądź zbyt długie przerwy w pobycie na terytorium Polski). Pozostałe 22 wnioski zaopiniowano negatywnie powołując się na względy bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

Ze względu na brak wyszczególnienia statusu osób, składających wnioski, nie jest możliwe określenie ile wniosków, złożonych przez osoby, korzystające z ochrony, zostało odrzuconych.

Główne wyzwania i rekomendacje

O ile polskie procedury naturalizacyjne nie stawiają pewnych wymogów, które obecne są w prawodawstwach innych krajów europejskich (np. świadectwa o niekaralności lub potwierdzenia znajomości realiów społeczno-kulturowych), to ścieżka do nabycia obywatelstwa pozostaje względnie restrykcyjna. Wiąże się to z faktem, że przed złożeniem wniosku o obywatelstwo wymagane jest spełnienie warunków, które stawia procedura pobytu stałego.

Jednocześnie, w przeciwieństwie do szeregu krajów, polskie przepisy nie wprowadzają odrębnych rozwiązań skierowanych do osób należących do grup wymagających szczególnego traktowania. Na przykład, uzyskanie obywatelstwa przez dziecko osoby, korzystającej z ochrony, jest możliwe jedynie po spełnieniu warunków ogólnych naturalizacji przez rodzica. Prawo polskie nie przewiduje też prawa do naturalizacji, które dzieci nabywałyby (tak jak np. w Czechach) po ukończeniu 18 lat. Biorąc pod uwagę, że przepisy zezwalają na złożenie wniosku osobom, posiadającym status uchodźcy, już po dwóch latach pobytu stałego, wydaje się wskazane by informować je o tej możliwości przy wydaniu karty stałego pobytu.

Polskie przepisy różnicują warunki, na których osoby, korzystające z różnych form ochrony, mogą ubiegać się o naturalizację w ramach procedury uznania za obywatela polskiego. W przeciwieństwie do statusu uchodźcy, zgoda na pobyt ze względów humanitarnych oraz ochrona uzupełniająca nie zwalniają z kryteriów udokumentowania „regularnego i stabilnego dochodu”

oraz tytułu do lokalu mieszkalnego. Jak wykazano w rozdziałach poświęconych zatrudnieniu i mieszkalnictwu, warunki te mogą być trudne do udokumentowania m.in. ze względu na trudności, jakie osoby, korzystające z ochrony, napotykają na rynku pracy oraz wysokie koszty wynajmu. Stopień, w jakim osoby te mogą spełnić wymogi formalne w procedurze naturalizacyjnej w znacznym stopniu warunkują działania skierowane do tych osób w obszarze integracji społeczno-gospodarczej.

Podobnie jak w przypadku procedury nadawania prawa do pobytu długoterminowego, osoby korzystające z ochrony, napotykają fundamentalną przeszkodę w postaci braku wsparcia, ukierunkowanego na te grupy i uwzględniającego ich szczególne potrzeby. Problem ten można dostrzec na wielu poziomach: zarówno strategicznym (nie są zbierane dane o skali wniosków składanych i pozytywnie rozpatrywanych z podziałem na formy ochrony) jak administracyjnym (nie są dostępne bezpłatne porady prawne, skierowane do tych grup osób, poświęcone kwestiom obywatelstwa). Z kolei fakt, że nie jest prowadzona statystyka wniosków oraz decyzji ws. obywatelstwa obejmująca osoby korzystające z ochrony nie pozwala na określenie czynników, które mogłyby obniżyć bariery w dostępie do naturalizacji. Dlatego na obecnym etapie rozwoju systemu naturalizacyjnego wskazane jest przede wszystkim wprowadzenie narzędzi, które pozwoliłyby zdiagnozować te bariery – począwszy od uwzględnienia w statystyce postępowań statusu ochrony po utworzenie infolinii dla osób, przebywających w Polsce na podstawie różnych form ochrony, poświęconej praktycznym wymogom stawianym na etapie wnioskowania o pobyt stały a następnie obywatelstwo.

4. INTEGRACJA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA

4.1: Mieszkalnictwo

Filip Pazderski

Możliwość zamieszkania w odpowiednich warunkach wydaje się być podstawą dla sprawnego procesu integracji osób z doświadczeniem uchodźczym w społeczeństwie przyjmującym. Jednak dostęp osób należących do tej grupy do świadczeń mieszkaniowych jest w Polsce szczególnie utrudniony. Ich sytuację mieszkaniową pogarszają dodatkowo skąpe zasoby lokali komunalnych i mieszkań chronionych. Większość oferowanych w polskim systemie zabezpieczenia społecznego świadczeń mieszkaniowych o charakterze rzeczowym i pieniężnym jest dostępna jedynie na zasadach ogólnych. W rezultacie, szczególnie by skorzystać z instrumentów wsparcia rzeczowego, osoby z doświadczeniem uchodźczym muszą konkurować z obywatelkami i obywatelami polskimi. Prowadzenie działań bardziej dopasowanych do potrzeb osób z doświadczeniem migracyjnym pozostaje na barkach poszczególnych władz samorządowych, które nie otrzymują w tym zakresie żadnego wsparcia od władz centralnych. Te ostatnie nie wykorzystują również w sposób systemowy wiedzy i doświadczenia organizacji społecznych działających w obszarze mieszkalnictwa, nie przekazując im żadnych środków finansowych na wsparcie osób objętych ochroną międzynarodową czy dopiero o nią aplikującym w znalezieniu zakwaterowania. Brakuje również prowadzonych na poziomie centralnym działań monitorujących zarówno sytuację mieszkaniową osób z doświadczeniem uchodźczym, jak i skalę otrzymywanego przez nie wsparcia w tym zakresie. Grupy tej nie uwzględniono nawet w nowych programach rządowych skierowanych na budowę mieszkań na wynajem. Najwięcej wiadomo o sytuacji osób dopiero aplikujących o nadanie ochrony międzynarodowej, które mają prawo przebywać w trakcie tej procedury w ośrodkach recepcyjnych. W rezultacie sytuacja mieszkaniowa tej grupy osób z doświadczeniem uchodźczym może być najpewniejsza. Wiele nie poprawia fakt posiadania przez wszystkie osoby z doświadczeniem uchodźczym o uregulowanym prawie statusie swobody przemieszczania i osiedlania się na terytorium kraju oraz nieograniczonego prawa zakupu własnego mieszkania.

Źródła wiedzy

Do analizy sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową oraz ubiegających się o nią w obszarze mieszkalnictwa wykorzystano dane pochodzące z kilku kategorii źródeł. Do pierwszej należą odpowiednie akty prawa polskiego i europejskiego. Uwzględniono tutaj w szczególności: Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), Ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. 2018 poz. 1540), Ustawę z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2018 poz. 374), Ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013 poz. 1650), Ustawę z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2010 nr 254 poz. 1700), Ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 2321, z późn. zm.), Ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, 1622, 1690, 1818), Ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2003 nr 64 poz. 592), Ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 2019, poz. 2133), Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. 1920 nr 31 poz. 178) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości (Dz.U. 2012 poz. 729). Ponadto, uwzględniono wybrane krajowe polityki publiczne - Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. oraz Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2018 będący załącznikiem do uchwały nr 88/2018 Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2018 r.

Spośród aktów prawa europejskiego przede wszystkim uwzględniono Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, 29.6.2013, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 180/96 (dyrektywa dotycząca norm przyjmowania), Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub

bezpieczeństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, 20.12.2011, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 337/9 (dyrektywa kwalifikacyjna) oraz Konkluzje Rady Europejskiej, Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union [Wspólne Podstawowe Zasady Polityki Integracji Imigrantów w UE], 19.11.2004, 14615/04 (Presse 321).

Drugą grupę źródeł informacji stanowiły odpowiedzi na pisma Instytutu Spraw Publicznych (ISP) wysłane do wybranych organów administracji centralnej w trybie dostępu do informacji publicznej. Przede wszystkim były to oficjalne pisma otrzymane z Departamentu Mieszkalnictwa Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz z Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Podobny wniosek został wysłany do spółki PFR Nieruchomości S.A., należącej do grupy Polskiego Funduszu Rozwoju. Zawierał między innymi prośbę o przekazanie informacji, czy w ramach realizowanych przez nią programów wsparcia mieszkalnictwa społecznego²⁵ zaplanowano jakieś mechanizmy ułatwiające dostęp do oferowanych usług mieszkaniowych przez osoby objęte ochroną międzynarodową oraz o opisanie ewentualnych programów realizowanych w 2018 roku. W odpowiedzi otrzymano tylko informację, iż PFR Nieruchomości S.A. nie jest jednym z podmiotów wskazanych w art. 4 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i w rezultacie nie jest zobligowana do udostępniania takich informacji. Podkreślono też, iż wnioskowane informacje są objęte tajemnicą zawodową spółki.

Ponadto, w analizie uwzględniono również raporty zewnętrzne opracowane przez organizacje międzynarodowe i społeczne. Zgromadzone w ten sposób informacje oraz wyciągnięte na ich podstawie pierwsze wnioski zweryfikowano podczas wywiadów z osobami reprezentującymi Biuro Wysokiego komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców (UNHCR) w Polsce oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Obie rozmowy stanowiły trzeci rodzaj wykorzystanych źródeł wiedzy.

Przeprowadzone prace badawcze pozwalają stwierdzić, że instytucje centralne zajmujące się w Polsce działaniami z obszaru mieszkalnictwa posiadają jedynie fragmentaryczną wiedzę dotyczącą sytuacji w tym zakresie osób z doświadczeniem uchodźczym. Wyraźnie brakuje również jednego podmiotu odpowiedzialnego za działania w tym obszarze skierowane do osób objętych

25 Zob. <https://nieruchomosci.pfr.pl/inwestycje/>.

ochroną międzynarodową lub dopiero o nią aplikujących, który koordynowałby wsparcie z różnych instytucji, ale również odpowiadał za gromadzenie danych na ten temat i monitorowanie osiąganych wyników. W ramach obowiązujących obecnie rozwiązań Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR; od listopada 2019 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) odpowiadając za politykę mieszkaniową zajmuje się jedynie monitorowaniem wdrażania polityk i mechanizmów skierowanych do wszystkich uprawnionych do korzystania z nich osób, nie zwracając na ich status prawny. Natomiast Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) interesuje się osobami objętymi ochroną międzynarodową tylko w zakresie korzystania przez nie z programów integracyjnych. Jednak nie monitoruje przy tym zakresu otrzymywanego przez nie wsparcia mieszkaniowego czy ich warunków mieszkaniowych, zostawiając te działania pracującym lokalnie (w terenie) pracownikom socjalnym. Gromadzona w ten sposób wiedza nie jest przekazywana nigdzie dalej. W obrębie samego MRPiPS brakuje koordynacji prac między różnymi departamentami. W rezultacie, podejmuje się działania badawcze dotyczące wybranych kwestii związanych z sytuacją mieszkaniową, ale nie uwzględnia przy tym różnych cech społecznych badanej populacji, np. posiadania doświadczenia uchodźczego. W ten sposób grupą, o której sytuacji mieszkaniowej wiemy najwięcej, są osoby dopiero aplikujące o objęcie ochroną międzynarodową, które mają możliwość przebywania w ośrodkach dla cudzoziemców.

Dostęp do mieszkań osób z doświadczeniem uchodźczym w europejskich standardach prawnych

Regulacje obowiązujące w prawie Unii Europejskiej włączają osoby z doświadczeniem uchodźczym do głównego nurtu systemu wsparcia mieszkaniowego dopiero po uregulowaniu statusu ich pobytu w danym kraju (objęcia jedną z form ochrony). Przed formalnym uznaniem pobytu takiej osoby w danym kraju główną zasadą określoną w dyrektywie UE dotyczącej norm przyjmowania jest zagwarantowanie swobodnego przemieszczania się na terytorium kraju osób ubiegających się o ochronę. Państwa członkowskie mogą jednak podejmować decyzje o konkretnym miejscu zamieszkania osób ubiegających się o ochronę ze względu na interes publiczny, porządek publiczny lub w celu umożliwienia szybszego rozpatrzenia i skutecznego monitorowania wniosku o nadanie statusu chronionego. Jednak w ten sposób „wyznaczony obszar nie może mieć wpływu na nienaruszalną sferę życia prywatnego i musi zapewniać wystar-

czającą swobodę gwarantującą dostęp do wszystkich świadczeń na mocy (...) dyrektywy” (art. 7 ust. 1). Państwa członkowskie UE mogą również uzależnić korzystanie z oferowanych przyjmowanym osobom świadczeń materialnych od rzeczywistego pobytu osoby wnioskującej w konkretnym miejscu zamieszkania (art. 7 ust. 3).

Osoby już objęte ochroną międzynarodową powinny uzyskać dostęp do zakwaterowania na takich samych zasadach jak inne obywatelki i inni obywatele państw nienależących do Unii Europejskiej przebywający na terenie danego kraju w sposób uregulowany, a państwa członkowskie powinny dążyć do wdrażania polityki zapobiegającej dyskryminacji osób objętych ochroną międzynarodową i zapewniającej im jednakowe szanse w dostępie do zakwaterowania (art. 32 dyrektywy kwalifikacyjnej). Powinny też mieć prawo do swobodnego przemieszczania się w granicach danego kraju na takich samych warunkach i z tymi samymi ograniczeniami, jakie są przewidziane dla innych obywaterek i obywateli państw trzecich przebywających w danym kraju w sposób uregulowany (art. 33 dyrektywy kwalifikacyjnej). Jak potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) orzekając w sprawie *Alo & Osso*²⁶, prawo to może być ograniczone jedynie w szczególnych okolicznościach, na przykład poprzez stosowanie polityki rozproszenia, gdy w porównaniu z innymi obywatelkami i obywatelami państw trzecich osoby posiadające ochronę międzynarodową napotykały na większe trudności integracyjne.

Wyższe standardy wsparcia w integracji osób z doświadczeniem migracyjnym zostały przewidziane w posiadającym charakter deklaracji (a więc nie zobowiązującym prawnie) dokumencie Wspólnych Podstawowych Zasad Polityki Integracji Imigrantów w UE²⁷. Szósta zasada wzywa do zapewnienia tym osobom dostępu do publicznych oraz prywatnych dóbr i usług na zasadach równych z obywatelkami i obywatelami danego państwa oraz w sposób niedyskryminacyjny. W pierwszym paragrafie wyjaśniającym sens tej dyrektywy stwierdza się jednoznacznie, iż ma ona również zastosowanie do obszaru mieszkalnictwa.

26 Sprawy połączone C-443/14 i C-444/14, Ibrahim Alo i Amira Osso przeciwko Regionowi Hannover, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-443/14>.

27 Zob. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu> (dostęp z 15.03.2022 r.).

Wskaźnik 4.1.1: Swoboda przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania na terenie kraju (Free movement and choice of residence within the country)

Ten wskaźnik odnosi się do analizy, czy badany kraj gwarantuje osobie z ochroną swobodę przemieszczania się oraz wybór miejsca zamieszkania na terenie kraju. Polska w tym wymiarze spełnia warunki modelu, ponieważ jest to zakres praw zawartych w konstytucji.

Zgodnie z art. 52 Konstytucji RP z 1997 roku każda osoba, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, ma „wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu”. Ustawodawca jednak przewiduje szereg przesłanek, kiedy te prawa mogą zostać ograniczona ustawowo.

Należy jednak podkreślić, iż zagwarantowane konstytucyjnie prawo do wolności poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w przypadku osób posiadających ochronę w Polsce w praktyce jest często ograniczane warunkami praktycznymi, np. barierami wynikającymi z wysokości cen wynajęcia mieszkań lub ograniczoną ofertą zatrudnienia.

W przypadku osób objętych Indywidualnym Programem Integracji (IPI), którego wdrażanie koordynuje Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (MRPiPS), w praktyce 100% osób może mieszkać w wybranej samodzielnie części kraju. Nawet jeśli w teorii to odpowiedni wojewoda (przedstawiciel rządu na poziomie województwa) wskazuje miejsce, gdzie dana osoba ma realizować ten program²⁸, to w rzeczywistości wygląda to jednak tak, że zainteresowane tym osoby zgłaszają się do udziału w IPI tam, gdzie planują mieszkać, a właściwy wojewoda wskazuje im to samo miejsce do realizacji ich programu (wyraża na to zgodę w ramach IPI).²⁹

Wskaźnik 4.1.2: Dostęp do mieszkań i zasiłków mieszkaniowych (Access to housing and housing benefits)

Polskie prawo gwarantuje dostęp osób ze ochroną międzynarodową do rynku nieruchomości na takich samych zasadach jak dla osób posiadających obywatelstwo Polski. Osoby te mają prawo do wynajęcia lokali mieszkaniowych lub zakupu nieruchomości. Ponadto, osoby posiadające jedną z form ochrony w Polsce są uprawnione do świadczeń (zasiłków) pieniężnych w celu polepszenia swojej sytuacji mieszkaniowej.

28 Więcej – zob. rozdział dotyczący działań z zakresu aktywizacji zawodowej w tym raporcie.

29 Zob. – wywiad przeprowadzony przez ISP z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

Osoby objęte ochroną międzynarodową (lub należące do ich rodzin) mają prawo do otrzymania świadczenia pieniężnego przez 12 miesięcy w ramach IPI (na podstawie ogólnej dyspozycji w art. 91 ustawy o pomocy społecznej). W badanym okresie wynosiło maksymalnie 1376 zł na osobę³⁰ i mogło być przeznaczone na utrzymanie, szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe, a także pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego.

Także osoby bez polskiego obywatelstwa przebywające na stałe na terenie danej gminy i spełniające wymogi określone w ustawie mają prawo ubiegania się w urzędzie danej gminy o możliwość skorzystania z finansowego świadczenia mieszkaniowego w formie dodatku mieszkaniowego. Dostęp do niego następuje na warunkach ogólnych dotyczących obywatelki i obywateli Polski. Kryteria dostępności określa ustawa o zasiłkach mieszkaniowych z 2001 r. – są to przede wszystkim dochód wspólnie zamieszkujących osób oraz powierzchnia mieszkania. Prawo do uzyskania dodatku mają osoby, które ze względu na niski poziom dochodów, nie są w stanie samodzielnie opłacać czynszu (bądź innych kosztów utrzymania mieszkania). Można się o niego ubiegać, jeśli średni miesięczny dochód na osobę w gospodarstwie domowym w ostatnich trzech miesiącach (liczonych przed złożeniem wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego) nie przekracza 175 proc. najniższej emerytury (w 2018 r. było to 1029,80 zł) dla osób mieszkających samotnie, a dla gospodarstw wieloosobowych 125 proc. najniższej emerytury. Także powierzchnia użytkowa mieszkania osoby, która ubiega się o dodatek mieszkaniowy, nie powinna przekroczyć określonego metrażu, zdefiniowanego w ustawie jako „powierzchnia normatywna”. Jedyna różnica, jeśli chodzi o kryteria formalne w przypadku osób z doświadczeniem uchodźczym dotyczy obowiązku przedstawienia dokumentów potwierdzających posiadanie statusu chronionego na terytorium Polski. Dodatki są przyznawane w formie decyzji administracyjnej na 6 miesięcy z możliwością złożenia kolejnego wniosku i kontynuacji wypłacania dodatku. Dodatek może pokryć maksymalnie 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego przez daną osobę lub rodzinę lokalu.

Ponadto, ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z 2001 r. nakłada na administrację samorządu

30 Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dn. 27. 09.2018 r. (data wejścia w życie: 1.10.2018 r. <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001854/O/D20181854.pdf>).

gminnego obowiązek kompetencji zapewnienia lokali w ramach najmu socjalnego, lokali zamiennych, a także zaspokajania potrzeb mieszkaniowych znajdujących się na jej terenie gospodarstw domowych o niskich dochodach. W celu realizacji tych zadań gmina może dysponować lokalami wchodzącymi w skład jej mieszkaniowego zasobu. Lokale takie mogą być przekazywane w używanie odpłatnie na podstawie umowy zawartej na czas oznaczony lub nieoznaczony (art. 5 ust. 1 ustawy) oraz udostępniane w formie najmu socjalnego lokalu (art. 22-25 ustawy). Osoby objęte ochroną międzynarodową mogą korzystać z takiej możliwości na zasadach ogólnych, a więc na takich samych zasadach, jak osoby z polskim obywatelstwem.

Zgodnie z dyspozycją art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej osobie objętej jedną z form ochrony międzynarodowej w Polsce można także udzielić wsparcia w formie mieszkania chronionego. Jest ono „formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu” (art. 53 ust. 2 ustawy). Musi ona spełnić w tym celu kryteria ogólne, dotyczące także osób posiadających polskie obywatelstwo. Skierowanie danej osoby do korzystania z mieszkania chronionego odbywa się na podstawie decyzji wydanej na skutek uzgodnień pomiędzy pracownicą lub pracownikiem socjalnym podmiotu kierującego, pracownicą lub pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie chronione lub organizacji pożytku publicznego prowadzącej mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym (art. 53 ust. 9 ustawy). W ramach tych uzgodnień ustaleniu ulega również okres pobytu danej osoby (art. 53 ust. 10).

Warto zauważyć, że wybrane osoby bez polskiego obywatelstwa przebywające w sposób uregulowany na terytorium Polski są również uprawnione do korzystania z rządowego programu związanego z budową mieszkań na wynajem długoterminowy „Mieszkanie Plus”³¹. Dotyczy to również planowanych dopłat do czynszu, które zgodnie z zapowiedziami polskiego rządu mają pozwolić mniej zamożnym gospodarstwom domowym na obniżenie kosztów wynajmu mieszkań, które zostaną wybudowane w ramach tego programu. Jednak zgodnie z przyjętą w 2018 r. ustawą o pomocy publicznej w zakresie ponoszenia wydatków na cele mieszkaniowe w pierwszych latach najmu mieszkania (art.

31 Zob. <https://mieszkanieplus.gov.pl/> (dostęp z 15.03.2022 r.).

4 ust. 1), dotyczy to tylko osób posiadających obywatelstwo Szwajcarii, państw UE/EFTA oraz członków ich rodzin posiadających prawo pobytu w Polsce, a także osób bez polskiego obywatelstwa, posiadających zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji lub kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. W kategorii osób mniej zamożnych, posiadających dostęp do takiego wsparcia w obniżaniu kosztów czynszu, nie uwzględniono osób objętych ochroną międzynarodową czy jakąkolwiek inną jej formą.

Wskaźnik 4.1.3: Dostęp do mieszkań osób wymagających szczególnego traktowania (Access to housing for vulnerable persons)

Ten wskaźnik odnosi się do analizy czy w badanym kraju prawo wymaga uwzględnienia potrzeb osób należących do grup wymagających szczególnego traktowania w kształtowaniu i realizacji polityki mieszkaniowej. W tym wskaźniku jako grupy wymagające szczególnego traktowania zostały uwzględnione: osoby posiadające ochronę międzynarodową, nieletnie dzieci przebywające bez opieki, osoby samodzielnie wychowujące dzieci, kobiety, osoby w starszym wieku, osoby po przeżyciu tortur, przemocy, traumy.

W kontekście Polski należy podkreślić, że na poziomie ustawodawstwa krajowego nie zostały opracowane standardy włączenia potrzeb ww. grup w kształtowanie polityki mieszkaniowej.

Natomiast istnieją poszczególne rozwiązania odnoszące się do niektórych z tych grup.

Wskaźnik 4.1.4: Dostęp do praw własności (Access to property rights)

Zgodnie z ustawodawstwem polskim wszystkie osoby nie posiadające obywatelstwa kraju mogą swobodnie nabywać w Polsce nieruchomości (mieszkania), ale tylko te nie powiązane bezpośrednio z prawem własności do gruntu, na którym są zbudowane. Natomiast w przypadku nabycia ziemi (zarówno na budowę domu, jak i na cele rolnicze) muszą uzyskać zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ten sam wymóg dotyczy również zakupu mieszkania (czy domu) połączonego z prawem własności gruntu. Kryterium to nie obowiązuje, jeśli osoba nabywająca mieszka już w Polsce przez co najmniej 5 lat od czasu uzyskania zezwolenia na pobyt stały lub długoterminowy pobyt rezydenta UE. Ale zezwolenie pozostaje w mocy nawet po tym czasie, w przypadku chęci nabycia samodzielnego mieszkania (domu) położonego w strefie przygranicznej oraz gruntu na cele rolnicze o powierzchni przekraczającej 1 ha.

Wskaźnik 4.1.5: Bariery administracyjne w dostępie do mieszkań komunalnych (Administrative barriers to accessing public housing)

Wskaźnik odnosi się do analizy barier administracyjnych napotykanych przez osoby z ochroną międzynarodową w dostępie do mieszkalnictwa i uwzględnia takie bariery jak: wymóg posiadania dokumentów, które są trudnodostępne dla osób migrujących; długi okres oczekiwania na decyzję instytucji reprezentującej administrację rządową lub lokalną oraz trudności wynikające, że procedura administracyjna ma charakter uznaniowy.

Badania pokazują, iż obecnie funkcjonujący system dotyczący polityki mieszkaniowej jest nieprzyjazny dla osób posiadających ochronę międzynarodową, gdyż w zakresie dostępu do mieszkalnictwa te osoby napotykają wszystkie z wymienionych barier administracyjnych.

Zasady najmu oraz przyznawanie uprawnień do skorzystania z niego ustawa określa w sposób ramowy. Kryteria dostępu obejmują poziom dochodu, aktualne warunki życia, posiadany związek z gminą (zatrudnienie lub nauka na jej obszarze, itp.), długość zamieszkania na danym terenie lub zarejestrowanego pobytu. Zasady wynajmu lokali są dookreślane w formie uchwały przez rady poszczególnych gmin (art. 21 ust. 1 ustawy). Dlatego mogą się różnić w poszczególnych częściach kraju, co dotyczy także kryterium długość pobytu danej osoby w kraju (może trwać nawet do kilku lat). Z tego powodu osoby dopiero przybyłe do kraju mogą się nie kwalifikować do złożenia wniosku. Ale te same przeszkody mogą także dotyczyć osób przebywających w kraju już od dłuższego czasu, co wynika z ich wysokiej mobilności i niepewnej sytuacji mieszkaniowej.

Podobnie wygląda sytuacja, jeśli chodzi o dostęp do świadczeń mieszkaniowych. Aby z nich skorzystać, osoby objęte ochroną międzynarodową muszą w praktyce pokonać szereg barier. Są one związane, między innymi, z koniecznością zdobycia wymaganej dokumentacji, co może nastroczać osobom z doświadczeniem uchodźczym dodatkowe trudności, chociażby związanych z niższymi kompetencjami językowymi i brakiem przewidzianego systemowo wsparcia w tym zakresie (nic nie mówiąc o kosztach finansowych, jakie trzeba ponieść). Brak dostosowanego do potrzeb osób objętych ochroną międzynarodową wsparcia w procesie składania wniosku o dostęp do świadczeń mieszkaniowych może powodować nadmierne opóźnienia administracyjne i zmuszać takie osoby do oczekiwania na decyzję. Natomiast niedostatecznie

duży zasób lokali chronionych czy komunalnych powoduje, że to często od decyzji poszczególnych urzędników zależy, kto będzie mógł z tych świadczeń skorzystać. Wzmocnieniu sytuacji osób z doświadczeniem uchodźczym w tej procedurze nie sprzyja fakt, iż brak obywatelstwa kraju albo posiadanie jednej z form ochrony nie są przewidziane nigdzie w prawie jako dodatkowe kryteria uprawniające do uzyskania wsparcia (poza dostępem do mieszkań chronionych). Zbieg wszystkich tych czynników powoduje, że osobom objętym ochroną międzynarodową bardzo trudno jest skorzystać ze wsparcia mieszkaniowego dostępnego na zasadach ogólnych.

Warto też zauważyć, że kryteria dostępu są stosowane w sposób bardzo restrykcyjny. Jak zauważyła podczas wywiadu osoba reprezentująca Biuro UNHCR w Polsce, zdarza się, że jeśli normy powierzchni na osobę zajmowanego lokalu nie są spełniane nawet o 1 m², to samorząd lokalny potrafi już nie przyznać mieszkania komunalnego, na które zazwyczaj oczekuje też wiele osób posiadających polskie obywatelstwo.

Dlatego niektóre lokalne samorządy decydują się na wprowadzenie specjalnych rozwiązań dedykowanych osobom objętym ochroną międzynarodową. W Warszawie istnieje skierowany do nich lokalny program mieszkaniowy, w ramach którego każdego roku miasto oferuje osobom należącym do tej grupy pięć lokali. Pewną pulę dedykowanych im mieszkań ma również Gdańsk. Natomiast Lublin oferuje mieszkania chronione na zasadzie rotacji.³² Wszystkie te rozwiązania skierowane są jednak jedynie do osób objętych ochroną międzynarodową, a więc nie przysługują osobom z przyznaną jedną z krajowych form ochrony.

Ponadto, trzeba również zauważyć, że osoby z doświadczeniem uchodźczym miewają również problemy z wynajmem mieszkań na rynku otwartym. Powoduje to, że paradoksalnie w lepszej sytuacji, jeśli chodzi o dostęp do mieszkania, są osoby dopiero aplikujące o ochronę międzynarodową, które zawsze mogą wrócić do ośrodka dla cudzoziemców. Natomiast osoby zmuszone szukać mieszkania na zasadach komercyjnych spotykają się z wieloma trudnościami, niezależnie od tego, czy potrzebują go dla rodziny wielodzietnej czy jako osoba indywidualna. Wywiad przeprowadzony na potrzeby realizacji niniejszego badania z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Warszawie, pokazuje, obecność w polskim społeczeństwie silnych uprzedzeń przed wynajmem mieszkań szczególnie osobom z Kaukazu, ale również wszystkim osobom nie

32 Zob. – wywiad przeprowadzony przez ISP z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

posiadającym polskiego obywatelstwa. Na sytuację całej populacji wpływa w ten sposób negatywny wobec osób z doświadczeniem uchodźstwa dyskurs medialny³³, ale i pojedyncze przypadki dewastacji lub przeludnienia mieszkań.³⁴ A gdy już pojawia się szansa na wynajem mieszkania, to okazuje się, że proponowany im czynsz jest nieporównywalnie wyższy niż w przypadku Polek i Polaków.

W poprawie tej sytuacji nie pomaga zbyt wiele ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, chociaż przewiduje, że ochrona przed naruszeniem zdefiniowanej w tym akcie zasady równego traktowania ma zastosowanie do dostępu i warunków korzystania z usług mieszkaniowych, „jeżeli są one oferowane publicznie” (art. 4 ust. 4 lit. e). Ponadto, dyspozycja ta dotyczy zakazu nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, różnych usług, w tym usług mieszkaniowych, nabywania praw majątkowych i energii, jeżeli są one oferowane publicznie. Trzeba jednak podkreślić, że liczba orzecznictwa wdrażającego te przepisy jest nadal niewielka i dlatego ciągle nie przynoszą one pokładanych w nich nadziei w postaci zmiany praktyki życia społecznego.

Podnoszenie świadomości na temat szczególnych wyzwań stojących przed osobami objętymi ochroną międzynarodową na rynku mieszkaniowym

Wskaźnik 4.1.6: Podnoszenie świadomości na temat specyficznych wyzwań doświadczanych przez beneficjentów ochrony międzynarodowej na rynku mieszkaniowym (Awareness raising about the specific challenges of beneficiaries of international protection on the housing market)

Wskaźnik ten odnosi się do analizy działań realizowanych przez administrację publiczną na rzecz podnoszenia świadomości o trudnościach i barierach napotykanym przez osoby z ochroną międzynarodową w dostępie do mieszkania przez upowszechnienie informacji wśród instytucji odpowiedzialnych za politykę mieszkaniową o prawach przysługujących osobom ze statusem uchodźcy lub ochroną uzupełniającą i ich rodzinom, informowanie i podnoszenie świadomości pracowników i pracowników instytucji publicznych oraz prowadzenie kampanii społecznych skierowanych do aktorów na rynku prywatnym.

33 Nt. dyskursu medialnego dot. osób bez polskiego obywatelstwa – zob. Bertram, Ł., Puchejda, A., Wigura, K. (2017), *Negatywny obraz Muzułmanów w polskiej prasie. Analiza wybranych przykładów z lat 2015–2016*, Obserwatorium Debaty Publicznej „Kultury Liberalnej”, Warszawa.

34 Zob. – wywiad przeprowadzony przez ISP z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

Jak pokazują badania, w Polsce brakuje działań systemowych podnoszących świadomość o potrzebach mieszkaniowych osób objętych ochroną międzynarodową, które byłyby skierowane do odpowiednich instytucji administracji publicznej. Nie ma również ogólnopolskich kampanii społecznych finansowanych ze środków publicznych, które uwrażliwiałyby osoby prywatne działające w sektorze mieszkaniowym (np. właścicieli lub zarządców nieruchomości) na sytuację osób objętych ochroną międzynarodową i służyły przeciwdziałaniu uprzedzeniom na ich temat lub zmianie sposobu ich postrzegania. Nie służy to poprawie dostępu do mieszkań osób z doświadczeniem uchodźczym.

Pewne działania w omawianym tu zakresie można tylko dostrzec w związku z opisanymi powyżej uprawnieniami do różnych świadczeń mieszkaniowych posiadanymi przez osoby objęte ochroną międzynarodową. W tym kontekście organy administracji publicznej odpowiedzialne za politykę mieszkaniową mogą być zobowiązane do regularnego informowania swoich pracowników o tych uprawnieniach i szczególnych ograniczeniach posiadanych przez osoby z doświadczeniem uchodźczym w odniesieniu do rynku mieszkaniowego. Zdaniem osoby reprezentującej Biuro UNHCR w Polsce ma to jednak miejsce tylko na poziomie polityk poszczególnych miast posiadających szczególne rozwiązania w tym zakresie i zajmujących się ich wdrażaniem urzędników. Można w tym kontekście wskazać na przykład Gdańską, który z zasobów komunalnych udostępnia mieszkania dedykowane osobom objętym ochroną międzynarodową, Warszawy, gdzie każdego roku pięć lokali jest udostępnianych tej grupie mieszkańców czy Lublina udostępniającego takim osobom mieszkania chronione na zasadzie rotacyjnej.³⁵ Trzeba jednak ponownie podkreślić, iż są to rozwiązania skierowane jedynie do osób objętych ochroną międzynarodową. Dostępu do nich nie mają już osoby podlegające jednej z krajowych form ochrony, w tym zgodą na pobyt ze względów humanitarnych czy tolerowany. Nie posiadamy natomiast wiedzy o prowadzeniu w 2018 roku takich działań informacyjnych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w ramach realizowanego przez ten podmiot programu wsparcia finansowego na rzecz rozwoju miejskich i wspomaganych zasobów mieszkaniowych, w którym władze lokalne i organizacje pożytku publicznego mogą ubiegać się o dotacje na tworzenie, w tym o budowę, mieszkań chronionych.

35 Zob. rozmowa z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

Wskaźnik 4.1.7: Dostęp do poradnictwa i reprezentacji prawnej w sprawach z zakresu mieszkalnictwa (Targeted housing advice, counselling, representation)

W Polsce eksperckie porady prawne w dziedzinie mieszkalnictwa są udzielane tylko ad hoc przez prawników współpracujących z organizacjami społecznymi. Ponieważ jednak od 2016 roku finansowanie ze środków publicznych wszelkich działań wspierających integrację osób z doświadczeniem migracyjnym w Polsce zostało poważnie ograniczone, a kilka naborów projektów finansowanych z Funduszu na rzecz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI/ang. AMIF) zawieszono lub odwołano³⁶, organizacje pracujące z osobami z doświadczeniem migracyjnym lub uchodźczym zostały postawione wobec poważnych trudności finansowych i musiały ograniczyć zakres działalności. W takiej sytuacji organizacje głównie koncentrują się na wspieraniu osób ubiegających się o nadanie ochrony międzynarodowej, a ich pomocą jeszcze rzadziej są objęte osoby już posiadające któryś z prawnie chronionych statusów w związku z ubieganiem się o wsparcie mieszkaniowe. Mogą one natomiast korzystać z systemu bezpłatnej pomocy prawnej dostępnej na zasadach ogólnych (dla osób niezamożnych). Jednak tam zazwyczaj zaangażowani są prawnicy nie znający odpowiedniego języka i nie przygotowani do pracy z osobami z doświadczeniem uchodźczym (. Pewne rozwiązania bardziej dostosowane do potrzeb osób z doświadczeniem uchodźczym można odnaleźć na poziomie poszczególnych samorządów, np. w Warszawie.³⁷

Wskaźnik 4.1.8: Dostęp do ukierunkowanego tymczasowego (Provision of targeted temporary housing support)

Kolejny wskaźnik odnosi się do analizy dostępności krótkoterminowego wsparcia na rzecz realizacji potrzeb mieszkaniowych. Jak wynika z badania, Polska częściowo spełnia zasady modelu, dostęp do programów pomocowych jest ograniczony spełnieniem odpowiednik warunków (opisane poniżej).

Ustawodawca zapewnia, iż osoby objęte ochroną międzynarodową lub posiadające zgodę na pobyt ze względów humanitarnych mogą korzystać z tymczasowego lub długoterminowego wsparcia mieszkaniowego jedynie na zasadach ogólnych (poza dodatkowym świadczeniem pieniężnym przysługującym przez 12 miesięcy osobom objętym IPI). Mają więc dostęp do odpowied-

³⁶ Więcej o tym – zob. rozdział dotyczący budowania mostów w tym raporcie.

³⁷ Zob. rozmowa z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

nich świadczeń, jeśli spełniają kryteria dotyczące poziomu dochodów w gospodarstwie domowym (związane z liczbą zamieszkujących w nim osób), mieszkają w momencie ubiegania się o pomoc w trudnych warunkach lub znajdują się w jednej z przewidzianych prawem niekorzystnych sytuacji. Do tej ostatniej kategorii zaliczają się przede wszystkim kobiety w wieku powyżej 50 lat oraz osoby małoletnie. Wsparcie o takim charakterze uwzględniano w Krajowym Planie Działań na Rzecz Zatrudnienia, przyjmowanym co roku (wcześniej raz na trzy lata) przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wskaźnik 4.1.9: Dostęp do długoterminowego wsparcia mieszkaniowego (Provision of long-term housing support)

Osoby objęte ochroną międzynarodową lub posiadające zgodę na pobyt ze względów humanitarnych mogą korzystać także z długoterminowego wsparcia mieszkaniowego. Tak jak przy pomocy krótkoterminowej, tego typu wsparcia może zostać udzielone przy spełnieniu szeregu warunków, ustalonych na zasadach ogólnych.

W dokumencie dotyczącym 2018 r. przewidziano, między innymi, działanie kierunkowe nr 3 „Wspieranie migracji przyjaznych rynkowi pracy”, a w jego ramach Zadanie 3.1 „Rozwój rynku mieszkań na wynajem, zarówno rynku komercyjnego, jak i społecznego oraz zwiększenie liczby mieszkań dostępnych dla osób o niskich i przeciętnych dochodach”.³⁸ Zaplanowano tam, między innymi, budowę mieszkań na wynajem, w tym z możliwością docelowego zakupu mieszkania przez najemców oraz kontynuację programu budownictwa socjalnego i komunalnego oraz tworzenia mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. W dokumencie nigdzie nie ma jednak mowy o dostosowaniu tego wsparcia dla osób z doświadczeniem uchodźczym, a jedynymi osobami bez polskiego obywatelstwa, którym poświęca się w nim uwagę (zarówno w części diagnostycznej jak i proponującej konkretne rozwiązania) są osoby migrujące w celach zarobkowych, szczególnie posiadające wyspecjalizowane kompetencje zawodowe lub przyjeżdżające jako rezydenci długoterminowi UE. Ten brak jest o tyle istotny, że w analogicznym dokumencie określającym działania do 2017 roku (obejmującym lata 2015-17) był rozdział poświęcony zatrudnieniu osób objętych ochroną międzynarodową i obowiązkach jakie w tym kontekście ciążyą na Urzędach Pracy.

38 Ibidem, s. 26.

Wskaźnik 4.1.10: Okres celowego wsparcia mieszkaniowego Period of targeted housing support/ Okres celowego wsparcia mieszkaniowego

Ten wskaźnik przewiduje oszacowanie długości wsparcia dostępnego dla osób posiadających ochronę międzynarodową. W warunkach Polskich, takie dane nie są gromadzone.

Ponieważ osoby objęte ochroną mieszkaniową korzystają ze świadczeń mieszkaniowych na zasadach ogólnych, żadna instytucja centralna nie ma również obowiązków sprawozdawczych dotyczących monitorowania sytuacji tych osób w odniesieniu do tych kwestii. W rezultacie, na szczeblu administracji centralnej nikt nie gromadzi takich informacji. Szukać ich można jedynie w poszczególnych samorządach lokalnych, szczególnie większych miast, między innymi, Warszawy, Gdańska, Wrocławia, Białegostoku czy Lublina.

Wskaźnik 4.1.11: Ocena jakości mieszkań (Housing quality assessment)

W tym wskaźniku analizowany jest sposób dostosowania wsparcia mieszkaniowego a mianowicie jakie kryteria są brane pod uwagę przy udzieleniu pomocy mieszkaniowej. Warto podkreślić, że w Polsce nie został przewidziany mechanizm pozwalający na weryfikację i dostosowania pomocy mieszkaniowej do potrzeb osób posiadających ochronę międzynarodową.

Jak wskazano wcześniej, żadna instytucja publiczna działająca na poziomie centralnym i odpowiedzialna za politykę mieszkaniową nie uwzględnia potrzeb w tym zakresie posiadanych przez osoby objęte ochroną międzynarodową. Z tego względu nie są również stosowane żadne dodatkowe kryteria przy przydzielaniu tej grupie jakichkolwiek rzeczowych świadczeń mieszkaniowych (jak uwzględnienie bezpieczeństwa prawa najmu, przystępności cenowej mieszkań, dostępności głównych usług publicznych w miejscu zamieszkania czy adekwatności podstawowej infrastruktury w miejscu zakwaterowania). Takie kwestie mogą być jedynie uwzględniane w poszczególnych samorządach lokalnych (miastach), ale nie jest to w żaden sposób ujednolicone i koordynowane na poziomie centralnym.³⁹ Jedynym kryterium, jakie znajduje zastosowanie w Polsce, ale w odniesieniu do osób objętych ochroną międzynarodową na zasadach ogólnych, a więc na równi z obywatelkami i obywatelami polskimi, jest kryterium dochodowe (związane z kosztem wynajmu).

39 Zob. rozmowa z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

Wskaźnik 4.1.12: Mechanizmy włączające integrację osób z ochroną międzynarodową (Mechanisms to mainstream the integration of beneficiaries of international protection into housing policies)

W tym wskaźniku zastosowany model integracji przewiduje funkcjonowanie w badanym kraju trzech etapów (opracowanie strategii, monitorowanie realizacji tej polityki oraz jej ewaluacja) dotyczących wdrażania polityki mieszkaniowej osób z doświadczeniem uchodźczym, jako komponentu polityki publicznej. W Polsce taki mechanizm nie funkcjonuje mimo faktu, że integracja osób z ochroną międzynarodową jest włączona do polityki mieszkaniowej.

Ponieważ nie opracowano żadnego dokumentu krajowej polityki migracyjnej, nie ma również dokumentu uwzględniającego działania z zakresu rozwiązywania problemów mieszkaniowych osób z doświadczeniem migracyjnym lub uchodźczym. Podstawą prowadzenia polityki mieszkaniowej państwa jest Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty Uchwałą Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 roku. W części diagnostycznej tego dokumentu zauważono proces imigracji do Polski w kontekście wzrostu popytu na mieszkania oraz potrzeby oszacowania deficytu mieszkaniowego. Raz wspomniano nawet o „konieczności zapewnienia godnych warunków mieszkaniowych (...) uchodźcom” w kontekście wpływu na dostępność mieszkań „kwestii społecznych”⁴⁰. Nie zdecydowano się już jednak na zaproponowanie odrębnych działań skierowanych wyłącznie do osób z doświadczeniem migracyjnym, nic nie mówiąc o osobach z doświadczeniem uchodźczym. Wedle odpowiedzi udzielonej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju zaproponowane w programie rozwiązania „odnoszą się do problemów, z jakimi mierzą się osoby mieszkające w Polsce, nie przez pryzmat pochodzenia potencjalnych adresatów wsparcia, ale np. ich sytuacji finansowej czy warunków zamieszkania”.

W związku z powyższym w części opisującej zaplanowane w Narodowym Programie Mieszkaniowym działania i instrumenty nie przewiduje się mechanizmów monitorowania wykorzystania oferowanego wsparcia przez różne grupy potrzebujące wsparcia, w tym przez osoby objęte ochroną międzynarodową. Nie zaplanowano też okresowego przeglądu przepisów dotyczących dostępu przez te osoby do usług mieszkaniowych i oceny, ja odpowiednie regulacje w odniesieniu do nich funkcjonują. Osoby objęte ochroną międzynarodową mogą więc korzystać z różnych form pomocy w zaspokajaniu potrzeb miesz-

40 Narodowy Program Mieszkaniowy, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa, wrzesień 2016, Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, RM-111-119-16, s. 12.

kaniowych oferowanych w ramach poszczególnych działań i instrumentów Programu na zasadach ogólnych (brakuje jednak rozwiązań dedykowanych i uwzględniających szczególne potrzeby tej grupy społecznej). W programie uwzględniono jedynie potrzeby mieszkaniowe takich grup wrażliwych, jak ludzie młodzi, rodziny wielodzietne czy osoby wymagające „dodatkowych form opieki ze względu np. na wiek i niepełnosprawność” lub dotknięte wykluczeniem społecznym z uwagi na problem bezdomności. Mowa jest również o będących wyzwaniem dla polityk społecznych państwa procesach starzenia się społeczeństwa.⁴¹ Ale odpowiednie działania obejmują naturalnie również obywatelki i obywatele Polski.

W żadnej instytucji publicznej szczebla centralnego nie ma również mechanizmu monitorowania wdrażania polityk i usług mieszkaniowych oraz rezultatów w tym zakresie dotyczących osób objętych ochroną międzynarodową. Podobnie jest z okresowym przeglądem ustawodawstwa mieszkaniowego, praktyk, usług i wyników dotyczących tej samej grupy osób, które byłoby prowadzone w koordynacji ze wszystkimi odpowiednimi partnerami (administracji rządowej, władz regionalnych i lokalnych oraz organizacji społecznych). Działań takich nie prowadziło w 2018 roku ani Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS)⁴² ani Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, odpowiedzialne za realizację polityki w zakresie mieszkalnictwa⁴³. Ten ostatni podmiot w kwestiach dotyczących sytuacji i potrzeb osób objętych ochroną międzynarodową odsyłał do MRPiPS jako odpowiedzialnego za działania integracyjne osób należących do tej grupy.

Brak uwzględnienia wyjątkowych potrzeb osób z doświadczeniem migracyjnym czy uchodźczym można przynajmniej częściowo powiązać z zaproszeniem do konsultacji społecznych projektu uchwały o przyjęciu omawianego Programu tylko trzech organizacji społecznych, które w działaniach uwzględniają kwestie dotyczące sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową. Trzeba jednak zauważyć, że żadna z nich nie zrzesza osób bez polskiego obywatelstwa, a sytuacja tej grupy społecznej nie stanowi nawet głównego obszaru działalności tych organizacji.

41 Narodowy Program Mieszkaniowy, s. 49.

42 Zob. rozmowa z osobą reprezentującą Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

43 Zob. Odpowiedź Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju na pytania zadane przez ISP.

Wskaźnik 4.1.13: Współpraca z administracją na poziomie regionalnymi i lokalnymi w zakresie mieszkalnictwa dla osób objętych ochroną międzynarodową (Coordination with regional and local authorities on housing for beneficiaries of international protection)

Ten wskaźnik odnosi się do analizy mechanizmu koordynacji współpracy między administracją centralną a regionalną i lokalną w zakresie zapewnienia potrzeb mieszkaniowych osób posiadających jedną z form ochrony międzynarodowej. Podobnie jak przy poprzednim wskaźniku, tego tym współpraca nie jest realizowana w Polsce.

Administracja rządowa nie prowadziła w 2018 r. żadnych działań koordynacyjnych we współpracy z administracją samorządową szczebla regionalnego i lokalnego, które byłyby ukierunkowane na wsparcie władz samorządowych w taki sposób, by osoby objęte ochroną międzynarodową mogły mieszkać na terenie, gdzie będą miały perspektywy integracji. Tym bardziej władze centralne nie zapewniały administracji lokalnej żadnych dodatkowych środków na odpowiednie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób objętych ochroną międzynarodową. Departament Mieszkalnictwa w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju nie posiada informacji o utrzymywaniu w 2018 roku jakichkolwiek kontaktów, w formie spotkań lub korespondencji, z jednostkami administracji samorządowej poziomu wojewódzkiego lub lokalnego, które miałyby na celu wspieranie ich działalności dotyczącej wymienionych w tym paragrafie kwestii

Wskaźnik 4.1.14: Partnerstwo Współpraca w zakresie mieszkalnictwa z wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi (Partnership on housing with expert NGOs)

Kolejny wskaźnik odnosi się do analizy mechanizmu koordynacji współpracy między administracją centralną a wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi

Podobnie do poprzedniego wskaźnika, ww działaniach skierowanych na wsparcie mieszkalnictwa prowadzonych na poziomie centralnym nie zaplanowano też żadnego wsparcia finansowego dla wyspecjalizowanych organizacji społecznych, pomagających osobom objętym ochroną międzynarodową w znalezieniu zakwaterowania.⁴⁴ Żadne działania ani instrumenty polegające

44 Ibidem oraz rozmowa z osobą reprezentującą Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

na poszukiwaniu lokali mieszkaniowych dla osób objętych ochroną międzynarodową nie zostały określone w Narodowym Programie Mieszkaniowym. Dokument ten obejmuje jednak działania wspierające między innymi rozwój zasobu mieszkań chronionych, w ramach których o bezzwrotne finansowe wsparcie z budżetu państwa na ten cel (w tym na budowę takich mieszkań) mogą ubiegać się wskazane ustawowo jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pożytku publicznego.⁴⁵ Program jest realizowany na podstawie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń. Dostęp osób objętych ochroną międzynarodową do wszystkich wymienionych w tym paragrafie świadczeń odbywa się na zasadach ogólnych, dotyczących osób z obywatelstwem polskim.

Wskaźnik 4.1.15: Budżet na integrację osób posiadających status ochrony międzynarodowej na rynku mieszkaniowym (Budget for the housing market integration of beneficiaries of international protection)

Ten wskaźnik przywidyuje oszacowanie kwoty wyznaczonej z budżety publicznego kraju badanego na realizację zadań dotyczących zapewnienia potrzeb mieszkaniowych osób posiadających ochronę międzynarodową. W Polsce w badanym okresie nie został opracowany tego typu budżet.

W ostatnich latach nie podjęto również żadnych działań na poziomie administracji centralnej, które miałyby na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób objętych ochroną międzynarodową.

Wskaźnik 4.1.16: Udział osób objętych ochroną międzynarodową zamieszkujących wybrany przez siebie obszar (Share of beneficiaries of international protection living in the area of their choice)

Ten wskaźnik odnosi się do pytania, ile osób posiadających ochronę międzynarodową w okresie badanym zamieszkiwało w wybranym przez siebie miejscu. Dane tego typu w Polsce nie są gromadzone. Warto podkreślić, że konstytucyjną zasadą w Polsce jest swoboda przemieszczania się oraz wyboru miejsca zamieszkania, o czym było wspomniane przy wskaźniku. Natomiast liczne bariery (wskaźnik 5), dostępność pomocy mieszkaniowej (wskaźnik 2, 8 i 9) w tym mieszkań socjalnych/ chronionych oraz warunków na rynku komercyjnym mogą znacznie ograniczyć możliwości wyboru miejsca zamieszkania przez osobę z doświadczeniem uchodźczym.

45 Zob. Odpowiedź Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju na pytania zadane przez ISP.

Wskaźnik 4.1.17: Liczba beneficjentów ochrony międzynarodowej korzystających z docelowych lokali publicznych (Number of beneficiaries of international protection using targeted public accommodation)

Wskaźnik 4.1.18: Długość korzystania z docelowego zakwaterowania publicznego (Length of the use of targeted public accommodation)

Powyższe dwa wskaźniki odnoszą się do oszacowania liczby osób korzystających z pomocy mieszkaniowej w postaci zakwaterowania w lokalach socjalnych/chronionych oraz długości okresu korzystania z tego typu pomocy. W Polsce tego typu dane nie są gromadzone centralnie.

Z uwagi na brak jakiegokolwiek wsparcia mieszkaniowego dedykowanego osobom objętym ochroną międzynarodową i w sytuacji, gdy dostępne są im głównie instrumenty na zasadach ogólnych, żaden podmiot administracji centralnej nie monitoruje również, jaka kwota pieniędzy publicznych jest przeznaczana co roku na wsparcie mieszkaniowe dla osób z doświadczeniem uchodźczym. Podobnie jest z monitorowaniem liczby takich osób korzystających ze świadczeń mieszkaniowych czy długości korzystania z takich form wsparcia, co przyznają również osoby reprezentujące MRPiPS.⁴⁶ Taką szczegółową wiedzę w odniesieniu do konkretnego terytorium mogą jedynie gromadzić poszczególne samorządy, ale system ten nie jest w żaden sposób ujednolicony, a zgromadzone ewentualnie dane nie są agregowane na żadnym wyższym poziomie administracji.

Wskaźnik 4.1.19: Docelowe pieniężne świadczenia mieszkaniowe po przyznaniu statusu (Targeted in-cash housing benefits after status recognition)

Ten wskaźnik odnosi się do oszacowania kwot (miesięcznie) pomocy z tytułu zasiłków mieszkaniowych ze środków publicznych. W przypadku Polski, ciężko jest określić dokładnie wysokość takiej kwoty, danych uzyskanych w trakcie badania, są to kwoty rzędu od 145 do 3290 euro miesięcznie.

Jak wspomniano wcześniej, osoby objęte ochroną międzynarodową mają na zasadach ogólnych dostęp do finansowych świadczeń mieszkaniowych w formie dodatku mieszkaniowego. Sposób obliczania wysokości takiego wydatku jest w określony w odpowiedniej ustawie w sposób dosyć skomplikowany i z uwzględnieniem wielu zmiennych oraz szeregu wyjątków. Uwzględnia się przy

46 Rozmowa z osobą reprezentującą Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

tym wielkość i dochód danej osoby lub rodziny, wysokość płaconego czynszu, metraż zajmowanego mieszkania (w odniesieniu do tzw. powierzchni normalnej), koszt czynszu obowiązującego w danej gminie w lokalach komunalnych oraz kwotę określonej procentowo części dochodu, której wartości nie powinny przekraczać miesięczny opłaty mieszkaniowe ponoszone przez osobę indywidualną lub rodzinę. W rezultacie konkretna wysokość świadczenia przysługującego w danej gminie jest ustalana każdorazowo przez jej pracowników. Zazwyczaj wynosi od kilkudziesięciu do kilkuset złotych i nie może pokrywać więcej niż 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu. MRPiPS (ani żaden inny organ administracji centralnej) nie gromadzi danych dotyczących średniej kwoty publicznego świadczenia przyznawanego miesięcznie na cele mieszkaniowe osobom objętym ochroną międzynarodową w skali kraju.⁴⁷

Wskaźnik 4.1.20: Bezpieczeństwo mieszkaniowe beneficjentów ochrony międzynarodowej (Housing security of beneficiaries of international protection)

Ten wskaźnik odnosi się ku analizie form zamieszkania osób posiadających ochronę międzynarodową (jako wynajem lub z tytułu posiadania nieruchomości na własność) oraz uwzględnienia liczby osób przebywających w instytucjach zapewniających czasowe schronienie osobom narażonym na ryzyko bezdomności lub osobom doświadczającym przemocy domowej.

Niestety, w Polsce żadne instytucje publiczne nie gromadzą również informacji dotyczących tytułu prawnego, na podstawie którego osoby z doświadczeniem uchodźczym zamieszkują w różnych miejscach. Z tego względu nie wiadomo, ile osób należących do tej grupy mieszkało w 2018 r. jako bezdomni, nieformalnie z przyjaciółmi, rodziną, znajomymi, w podstawowych formach publicznego/wspomaganego mieszkalnictwa tymczasowego (np. przeznaczonych dla osób zagrożonych bezdomnością, ofiar przemocy domowej), w podstawowych formach stałego mieszkalnictwa publicznego/wspomaganego (w tym w ramach spółdzielni mieszkaniowych) czy też w mieszkaniach prywatnych wynajmowanych na podstawie umowy długoterminowej oraz w mieszkaniach własnościowych. W 2019 r. MRPiPS przeprowadził co prawda badanie dotyczące bezdomności w Polsce, ale nie uwzględnił w nim pytania dotyczącego tytułu

47 Ibidem.

pobytu w kraju objętych badaniem osób.⁴⁸ Żadnych danych tego typu MRPiPS nie gromadzi również w inny sposób.⁴⁹

Wskaźnik 4.1.21: Niekorzystna sytuacja mieszkaniowa (Housing disadvantage)

Kolejny wskaźnik odnosi się do analizy negatywnych przesłanek które mogą przyczynić się do pogorszenia warunków mieszkaniowych osób posiadających ochronę międzynarodową. Do takich przesłanek można zaliczyć nieproporcjonalnie wysokie koszty wynajmu, obniżony standard mieszkań czy niedopowiedzenia powierzchnia lokalu mieszkaniowego w stosunku do liczby osób tam mieszkujących. Z wiedzy eksperckiej osób pracujących w organizacjach pomocowych wiadomo, iż osoby z ochroną międzynarodową w Polsce często napotykają liczne bariery w dostępie do mieszkań (wskaźnik 5) co powoduje iż ostatecznie zamieszkują w warunkach znacznie odbiegających od standardów. Niestety często stanowi to przesłankę do pogorszenia stanu zdrowia fizycznego i psychicznego tych osób oraz członków ich rodzin. Natomiast na poziomie administracji publicznej nie istnieje mechanizm monitorowania sytuacji mieszkaniowej osób posiadających ochronę międzynarodową.

W rezultacie nie ma możliwości oszacowania, jaka część tej grupy znajdowała się w niekorzystnej sytuacji mieszkaniowej wynikającej z nieproporcjonalnie dużego udziału kosztów najmu we wszystkich ponoszonych wydatkach, przeludnienia w miejscu zamieszkania, znajdowania się infrastruktury mieszkaniowych poniżej standardów oraz niekorzystnej lokalizacji (braku lub utrudnionego dostępu do usług publicznych, szkolnictwa, możliwości zatrudnienia, realizacji potrzeb wynikających z życia rodzinnego i wspólnotowego). Takie dane mogą ewentualnie posiadać pracownicy socjalni, jeśli dla poszczególnych osób zbiorą je podczas prowadzenia IPI. Nie podlegają one jednak agregacji na żadnym wyższym poziomie administracji.⁵⁰

Na zakończenie warto jednak powtórzyć, że problem w dostępie do mieszkań dla osób objętych ochroną międzynarodową oraz dopiero o nią aplikujących dotyczy 100% populacji.⁵¹ Paradoksalnie sytuacja osób znajdujących się dopiero w procedurze może być nawet lepsza, ponieważ w ostateczności

48 Zob. rozmowa z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

49 Zob. rozmowa z osobą reprezentującą Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

50 Ibidem.

51 Zob. rozmowa z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

zawsze mogą one wrócić do ośrodka recepcyjnego. Wszystkie osoby z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym zmagają się również z opisanymi wyżej trudnościami w wynajmie mieszkania na wolnym rynku, wynikającymi z dotyczących ich uprzedzeń i stereotypów.

Główne wnioski i rekomendacje

Posiadanie odpowiednich warunków mieszkaniowych jest podstawowym warunkiem prowadzenia godnego życia. Mieszkanie zapewnia nie tylko schronienie, ale również przestrzeń dla rozwoju osobistego i rodzinnego, a w rezultacie także umożliwia funkcjonowanie we wspólnocie lokalnej. Zwiększa również szanse na lepszą integrację z innymi osobami zamieszkującymi na tym samym terenie. Często ograniczone dochody i brak znajomości lokalnych uwarunkowań, połączone z nieproporcjonalnie wysokimi kosztami najmu mieszkań na rynku otwartym, zmuszają osoby objęte ochroną międzynarodową do osiedlania się na terenach pozbawionych możliwości zatrudnienia, dogodnego dostępu do szkół, szpitali i służby zdrowia, czy usług integracyjnych. Zwiększa to ich marginalizację społeczną. Sytuację osób objętych ochroną międzynarodową mogłoby poprawiać ukierunkowane wsparcie w dostępie do korzystnych cenowo mieszkań na wynajem lub w budowie nowych mieszkań, zwiększając w ten sposób samowystarczalność tych osób.

Dostęp osób z doświadczeniem uchodźczym do świadczeń mieszkaniowych jest w Polsce ograniczony, a ich sytuację mieszkaniową pogarszają dodatkowo skąpe zasoby lokali komunalnych czy mieszkań chronionych. Większość oferowanych w polskim systemie zabezpieczenia społecznego świadczeń mieszkaniowych o charakterze rzeczowym i pieniężnym jest dostępna jedynie na zasadach ogólnych. Powoduje to, że szczególnie by skorzystać z instrumentów wsparcia rzeczowego osoby z doświadczeniem uchodźczym muszą konkurować z obywatelkami i obywatelami polskimi. Prowadzenie działań bardziej dopasowanych do potrzeb osób z doświadczeniem migracyjnym leży po stronie poszczególnych władz samorządowych, które nie otrzymują w tym zakresie żadnego wsparcia od władz centralnych. Te ostatnie nie wykorzystują również w sposób systemowy wiedzy i doświadczenia organizacji społecznych działających w obszarze mieszkalnictwa, nie przekazując im żadnych środków finansowych na wsparcie osób objętych ochroną międzynarodową w znalezieniu zakwaterowania. Brakuje również prowadzonych na poziomie centralnym działań monitorujących zarówno sytuację mieszkaniową osób z doświadczeniem

uchodźczym, jak i skalę otrzymywanego przez nie wsparcia w tym zakresie. Grupy tej nie uwzględniono nawet w nowych programach rządowych skierowanych na budowę mieszkań na wynajem. Najwięcej wiadomo o sytuacji osób dopiero aplikujących o nadanie ochrony międzynarodowej, które mają prawo przebywać w trakcie tej procedury w ośrodkach recepcyjnych. W rezultacie sytuacja mieszkaniowa tej grupy osób z doświadczeniem uchodźczym może być najpewniejsza.

Rekomendacje

W odpowiedzi na zidentyfikowane niedociągnięcia polskiego systemu wsparcia mogą pomóc następujące działania:

Do wsparcia osób z doświadczeniem migracyjnym w poszukiwaniu zakwaterowania oraz do świadczenia im porad prawnych w tym zakresie warto w szerszym stopniu zaangażować posiadające odpowiednią wiedzę organizacje społeczne, którym należy przy tym w sposób systemowy zagwarantować odpowiednie, stabilne wsparcie finansowe.

4.2: Zatrudnienie

Mikołaj Pawlak

Zatrudnienie to kluczowy wymiar integracji. Jest to podkreślone przez Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. 2015 poz. 515), które funkcjonowanie zawodowe określa jako jeden z trzech szczególnych obszarów w ramach indywidualnych programów integracji. Poniższy rozdział przedstawia analizę wskaźników dotyczących polityki na rzecz zatrudnienia osób objętych ochroną międzynarodową. W ramach projektu NIEM zbierane są dane dotyczące 19 wskaźników w tym wymiarze. Analiza danych prowadzi do wniosku, iż w Polsce nie prowadzone są strategicznie zaplanowane działania na rzecz integracji osób objętych ochroną międzynarodową z rynkiem pracy. Ułatwienia formalne w tym zakresie są minimalne w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE. Prowadzona polityka pozornie jest polityką włączania do głównego nurtu aktywizacji zawodowej. O jej skuteczności nie można orzekać, gdyż nie jest prowadzony jej monitoring.

Źródła

Analiza sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową (oraz ubiegających się o nią) w wymiarze zatrudnienia została przeprowadzona z wykorzystaniem następujących źródeł: aktów prawnych, rządowych dokumentów strategicznych, danych statystycznych pozyskanych z Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Skierowano zapytania o dane do Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Dokonano również konsultacji z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Akty prawne uwzględnione w poniższej analizie to Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001), Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176), Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505), Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807), Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018 poz. 1668), Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2008 nr 63 poz. 394). Ponadto w analizie uwzględniony został również Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na rok 2018 oraz odpowiedź MRPiPS na interpelację poselską nr 1188 Posłanki na Sejm RP Pani Marceliny Zawiszy oraz Posłanki na Sejm RP Pani Magdaleny Biejat.

Należy zaznaczyć, że instytucje publiczne dysponują znikomymi danymi na temat zatrudniania osób objętych ochroną międzynarodową. Część danych z pewnością istnieje lub byłoby ją łatwo zgromadzić na poziomie lokalnym (np. zatrudnienie osób objętych indywidualnymi programami integracji lub zarejestrowanych jako bezrobotne w powiatowych urzędach pracy). Inny zakres danych natomiast nie jest gromadzony przez instytucje centralne. Szczegóły będą przedstawione poniżej przy prezentacji poszczególnych wskaźników.

Wskaźnik 4.2.1: Legalne zatrudnienie i samozatrudnienie (Legal employment and self-employment)

W tym wskaźniku chodzi o oszacowanie liczby osób posiadających status ochrony międzynarodowej zatrudnionych lub samozatrudnionych w badanym kraju. Skala zatrudnienia osób objętych ochroną międzynarodową w Polsce jest nieznana. Do MRPiPS nie docierają tego rodzaju dane zbiorcze. Należy

zwrócić uwagę, że przynajmniej w przypadku osób objętych indywidualnymi programami integracji byłoby je stosunkowo łatwo gromadzić, gdyż realizując IPI powiatowe centra pomocy rodzinie monitorują stopień integracji z rynkiem pracy. Gromadzenie takich danych na temat osób objętych ochroną międzynarodową po zakończeniu IPI byłoby trudniejsze – w praktyce najłatwiejsza do monitoring byłoby bezrobocie, co wymagałoby rejestrowania takich informacji w powiatowych urzędach pracy. Dysponujemy jedynie informacjami dotyczącymi osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Zgodnie z art 35. Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdy procedura nadania statusu trwa ponad pół roku, osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej może wystąpić do Szefa UdSC o zaświadczenie, które uprawnia do zatrudnienia w Polsce. Według danych UdSC w roku 2018 wydano 303 takie zaświadczenia. Nie są gromadzone informacje o płci ani innych cechach osób, którym wydano zaświadczenia. Nie wiadomo również, czy podejmowane jest na ich podstawie faktyczne zatrudnienie oraz jakiego rodzaju zatrudnienie (wymiar zatrudnienia i rodzaj umowy).

Wskaźnik 4.2.2: Poziom wykształcenia (Educational attainment level)

Podobnie jak w przypadku poprzedniego wskaźnika, w Polsce nie są zbierane również dane na temat wykształcenia osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, ani tych którym ochrony udzielono. Z tego powodu trudno jest oszacować, jaki jest ich potencjał na rynku pracy.

Wskaźnik 4.2.3: Dostęp do zatrudnienia (Dostęp do zatrudnienia)

Dostęp do zatrudnienia regulowany jest w Polsce Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001). Przyznaje ona osobom, którym udzielono status uchodźcy, ochrony uzupełniającej oraz ochrony humanitarnej, pełen dostęp do rynku pracy. Wyjątek stanowią zawody z tzw. rdzenia administracji publicznej, w których wymagane jest obywatelstwo polskie - Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505). Jak wspomniano wcześniej, osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie posiadają prawa do zatrudnienia, chyba że postępowania, nie z ich winy, trwa dłużej niż sześć miesięcy.

Wskaźnik 4.2.4: Dostęp do samozatrudnienia (Access to self-employment)

Kolejny wskaźnik dotyczy dostępu osób posiadających status ochrony między-

narodowej do samozatrudnienia. Podobnie polskie przepisy regulują dostęp do samozatrudnienia, co wynika z Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807). Osoby o statusie uchodźcy, objęte ochroną uzupełniającą oraz humanitarną posiadają pełny dostęp do samozatrudnienia. Ograniczenia występują w dostępie do wykonywania wolnych zawodów wynikające z konieczności spełnienia warunków wstępnych (dla przykładu wpis na listę adwokatów możliwy jest po odbyciu 3,5 letniej aplikacji - Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. 1982 nr 16 poz. 124).

Wskaźnik 4.2.5: Dostęp do zatrudnienia dla osób wymagających szczególnego traktowania (Access to employment for groups of special concern)

W tym wskaźniku analizowane jest prawo regulujące kwestie zatrudnienia osób posiadających status ochrony międzynarodowej uwzględnia potrzeby osób należących do grup wrażliwych. Narzędzie obejmuje takie grupy zające specjalne potrzeby jak kobiety, osoby w starszym wieku, osoby samodzielnie wychowujące dzieci, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby po przeżyciu przemocy, tortur i innych form traumy.

Dostęp do rynku pracy osób należących do grup specjalnej uwagi (special concern) nie jest w Polsce objęty szczególnymi przepisami dotyczącymi ochrony międzynarodowej. Osoby takie mają szczególne uprawnienia w ramach ogólnego wsparcia publicznych służb zatrudnienia, co wynika z Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001). Ustawa ta kieruje dodatkowe działania do: samotnych rodziców, osób powyżej 50 roku życia, osób z niepełnosprawnościami. Przepisy dotyczące zatrudnienia nie uwzględniają szczególnej sytuacji nieletnich bez opieki, którzy są w wieku pozwalającym na zatrudnienie, kobiet, ani ofiar tortur, gwałtów i innego rodzaju traumy. Osoby objęte ochroną międzynarodową, jeśli chodzi o wsparcie grup szczególnej uwagi mają szansę na dodatkowe wsparcie tylko w ramach głównego nurtu polityki rynku pracy.

Wskaźnik 4.2.6: Bariery administracyjne w dostępie do zatrudnienia (Administrative barriers to accessing employment)

Wskaźnik dotyczy barier administracyjnych, które mogą ograniczać dostęp osób posiadających status ochrony w zatrudnieniu. Utrudnienia w dostępie do zatrudnienia mogą być spowodowane koniecznością posiadania dodatkowych

dokumentów, przedłużaniem się procedur administracyjnych a także tym że decyzje administracyjne mogą mieć charakter uznaniowy.

W Polsce brak jest formalnych administracyjnych barier w dostępie do zatrudnienia dla osób o statusie uchodźcy, objętych ochroną międzynarodową oraz ochroną humanitarną.

Wskaźnik 4.2.7: Podnoszenie świadomości na temat specyficznej sytuacji osób korzystających z ochrony międzynarodowej na rynku pracy (Awareness raising about the specific labour market situation of beneficiaries of international protection)

Ten wskaźnik odnosi się ku analizie działań realizowanych przez podmioty publiczne lub finansowanych ze środków publicznych na rzecz podnoszenia świadomości o sytuacji osób ze statusem ochrony w badanym kraju.

W Polsce nie są podejmowane systematyczne działania zwiększające świadomość na temat specyficznej sytuacji na rynku pracy doświadczanej przez osoby objęte ochroną międzynarodową. Działania takie mogą obejmować: regularne informowanie publicznych służb zatrudnienia o uprawnieniach i potrzebach osób objętych ochroną międzynarodową; obowiązek informowania przez publiczne służby zatrudnienia swojej kadry o uprawnieniach i specyficznych ograniczeniach doświadczanych przez osoby objęte ochroną międzynarodową (lub o nią się ubiegające); oraz publicznie finansowanych kampanii uczulających podmioty zatrudniające na sytuację osób objętych ochroną międzynarodową.

W tym obszarze występuje w Polsce rozdzielenie kompetencji. Kwestia zatrudnienia podlega Departamentowi Rynku Pracy MRPiPS, natomiast kwestia integracji osób objętych ochroną międzynarodową Departamentowi Pomocy i Integracji Społecznej. Jak wynika z Odpowiedzi MRPiPS na interpelację nr 1188 Posłanki na Sejm RP Pani Marceliny Zawiszy oraz Posłanki na Sejm RP Pani Magdaleny Biejał Departament Rynku Pracy MRPiPS organizuje najczęściej raz w roku seminaria dla powiatowych urzędów pracy dotyczące kwestii zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. Jednak działania te koncentrują się na osobach, które pracują w Polsce na podstawie zezwoleń na zatrudnienie oraz wiz umożliwiających zatrudnienie krótkoterminowe, a nie osobach objętych ochroną międzynarodową.

Wskaźnik 4.2.8: Prawo beneficjentów ochrony międzynarodowej do uznania formalnych stopni naukowych oraz potwierdzenia kwalifikacji zawodowych (Right to recognition of formal degrees and right to skills validation for beneficiaries of international protection)

Ten wskaźnik dotyczy praw osób ze statusem ochrony międzynarodowej w badanym kraju w dostępie do procedur uznawania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych.

Prawo do uznania wykształcenia oraz kwalifikacji zawodowych przyznane jest w polskim prawodawstwie tylko osobom o statusie uchodźcy i objętym ochroną międzynarodową. Zarówno Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018 poz. 1668) (regulująca uznanie wykształcenia wyższego) jak i Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2008 nr 63 poz. 394) (regulująca uznanie innych poziomów wykształcenia jak i kwalifikacji zawodowych) nie uwzględniają osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej jak i osób objętych ochroną humanitarną.

W przypadku osób ze statusem uchodźcy oraz objętych ochroną uzupełniającą jest to dominująca praktyka w państwach objętych projektem NIEM. Tylko we Francji, Holandii, Rumunii i na Węgrzech funkcjonują pewne ograniczenia w uznawalności wykształcenia i kwalifikacji zawodowych.

Wskaźnik 4.2.9: Ocena umiejętności (Assessment of skills)

Kolejny wskaźnik dotyczy tego, w jaki sposób władze centralne ustalają zasady procedury uznania kwalifikacji zawodowych osób posiadających status ochrony.

Wsparcie państwa w szacowaniu kwalifikacji zawodowych jest ograniczone. W Polsce nie istnieją tutaj ani szczegółowe przepisy ani programy działań. Na podstawie Ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2008 nr 63 poz. 394) można uznać, że istnieją krajowe kryteria do szacowania kwalifikacji zawodowych. Są to jednak bardzo ogólne kryteria. Brak natomiast narzędzi do szacowania kwalifikacji wspartych tłumaczeniem na pierwszy język osób objętych ochroną międzynarodową czy wskazówek jak szacować kwalifikację, gdy brak dokumentów z kraju pochodzenia. Osoby objęte ochroną humanitarną nie są objęte również tymi minimalnymi uprawnieniami.

Wskaźnik 4.2.10: Prawo do takich samych procedur uznawania równe prawu obywateli

Right to same recognition procedures as nationals

Ten wskaźnik dotyczy porównania, w jaki sposób w kraju badanym odbywa się procedura uznania dyplomów oraz kwalifikacji uzyskanych w kraju innym niż jeden z krajów Unii Europejskiej osób posiadających status ochrony międzynarodowej z osoby posiadające obywatelstwo kraju przyjmującego.

Osoby o statusie uchodźcy, z udzieloną ochroną uzupełniającą i humanitarną przechodzą przez takie same procedury uznania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych co osoby o obywatelstwie polskim, które uzyskały kwalifikacje poza Unią Europejską.

Wskaźnik 4.2.11: Wsparcie w uznawaniu zagranicznych dyplomów, świadectw i innych formalnych kwalifikacji (Support in the recognition of foreign diplomas, certificates, and other formal qualifications)

Kolejny wskaźnik odnosi się do tego, w jaki sposób procedura uznawania wykształcenia i specjalizacji uwzględnia potrzeby osób z doświadczeniem uchodźczym.

W Polsce, w przypadku osób o statusie uchodźcy i udzielonej ochronie uzupełniającej w przypadku braku dostępu do oryginalnych dokumentów wykształcenie wyższe potwierdzane jest w drodze postępowania w sprawie potwierdzenia ukończenia studiów na określonym poziomie, co określa art. 327 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018 poz. 1668).

Wskaźnik 4.2.12: Doradztwo w zakresie szukania pracy i pozytywne działania (Job-seeking counseling and positive action)

Wskaźnik odnosi się do tego, czy w danym kraju jest dostępne wsparcie ze środków publicznych uwzględniające specyficzne potrzeby i dedykowane dla osób posiadających status ochrony i poszukujących zatrudnienia

Aktywizacja zawodowa w Polsce jest zorganizowana w sposób, który można określić jako “włączający do głównego nurtu” (mainstreaming), co w praktyce przekłada się na brak wyspecjalizowanego personelu w obrębie publicznych służb zatrudnienia zajmującego się osobami objętymi ochroną międzynarodową, ani specjalnych działań kierowanych do osób objętych ochroną międzyna-

rodową (typu subsydia dla podmiotów zatrudniających, szkolenia w miejscu pracy itd.). Polska należy tutaj do negatywnie wyróżniającej się grupy państw objętych projektem NIEM razem z Grecją, Węgrami i Rumunią. Systemowe braki w specjalnie adresowanej aktywizacji zawodowej wypełniają podejmowane w trybie projektowym działania finansowane z Fundusz AML.

Wskaźnik 4.2.13: Ukierunkowane wsparcie dla przedsiębiorców (Targeted support for entrepreneurs)

Kolejny wskaźnik weryfikuje, czy w badanym kraju na poziomie administracji centralnej lub innych instytucji publicznych funkcjonuje system wsparcia przedsiębiorczości osób posiadających status ochrony międzynarodowej.

W Polsce nie prowadzone są systemowo działania adresowane do osób objętych ochroną międzynarodową, które miałyby za zadanie wspierać ich przedsiębiorczość.

Wskaźnik 4.2.14: Mechanizmy włączania osób objętych ochroną międzynarodową do głównego nurtu polityki zatrudnienia (Mechanisms to mainstream the integration of beneficiaries of international protection into employment policies)

W tym wskaźniku zostało zbadane czy zatrudnienie osób ze statusem ochrony międzynarodowej stanowi element polityki promocji zatrudnienia oraz w jaki sposób jest włączone do głównego nurtu polityki publicznej (np. poprzez opracowanie strategii na rzecz włączenia różnych podmiotów zaangażowanych w tworzenie i realizacji polityki zatrudnienia, monitoring implementacji tych polityk czy także ewolucję przepisów prawnych, założeń polityk czy dorycznych dobrych praktyk).

W Polsce nie są prowadzone działania o charakterze strategicznym włączające integrację osób objętych ochroną międzynarodową do polityki zatrudnienia. W szczególności nie istnieje formalna strategia integracji osób objętych ochroną międzynarodową poprzez zatrudnienie. Należy w tym wymiarze zwrócić uwagę na regres – gdyż osoby objęte ochroną międzynarodową zostały wykreślone z Krajowego Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na rok 2018. Poprzednie plany adresowały działania do tej grupy. Nie prowadzony jest monitoring działań podejmowanych w tym zakresie. Jak wskazaliśmy powyżej – państwo nie dysponuje nawet podstawowymi danymi dotyczącymi zatrudnienia osób objętych ochroną międzynarodową, więc nie ma narzędzi do określenia

skuteczności nawet ogólnikowo określonej polityki integracyjnej w zakresie zatrudnienia. Nie jest również zaimplementowany mechanizm poddawania rewizji legislacji, praktyk, usług oraz ich rezultatów w zakresie zatrudnienia.

Wskaźnik 4.2.15: koordynacja z władzami regionalnymi i lokalnymi w zakresie zatrudniania osób objętych ochroną międzynarodową (Coordination with regional and local authorities on employment for beneficiaries of international protection)

Ten wskaźnik dotyczy sposobu współpracy administracji centralnej z administracją na poziomie lokalnym czy regionalnym w zakresie wsparcia działań na rzecz zatrudnienia osób ze statusem ochrony międzynarodowej.

W Polsce nie jest prowadzona koordynacja działań państwa z działaniami organów samorządowych w zakresie zatrudnienia osób objętych ochroną międzynarodową. Ponieważ powiatowe urzędy pracy są instytucjami samorządowymi, można uznać, że opisane w odpowiedzi na interpelację poselską nr 1188 Posłanki na Sejm RP Pani Marceliny Zawiszy oraz Posłanki na Sejm RP Pani Magdaleny Biejat seminaria szkoleniowe są pewnego rodzaju wsparciem. Jednak jak wskazano wyżej, są one w odniesieniu do problemów osób objętych ochroną międzynarodową bardzo ograniczone. Nie są również dostarczane instytucjom samorządowym specjalne środki pozwalające realizować programy odpowiadające na potrzeby osób objętych ochroną międzynarodową.

Wskaźnik 4.2.16: Partnerstwo w zakresie zatrudnienia z wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi lub organizacjami non-profit wspierającymi zatrudnienie (Partnership on employment with expert NGOs or non-profit employment support organisations)

Podobnie do poprzedniego wskaźnika, w kolejnym pytaniu narzędzie odnosi się ku współpracy z organizacjami pomocowymi, wspierającymi zatrudnienie osób ze statusem ochrony międzynarodowej.

W Polsce z publicznych środków państwa nie są wspierane organizacje pozarządowe działające na rzecz włączania osób objętych ochroną międzynarodową do rynku pracy. Można powiedzieć, że takie działania (przy wszystkich zastrzeżeniach dotyczących jego funkcjonowania w Polsce) prowadzone są w ramach FAMI.

Wskaźnik 4.2.17: Budżet na integrację beneficjentów ochrony międzynarodowej na rynku pracy (Budget for the labour market integration of beneficiaries of international protection)

Kolejny wskaźnik odnosi się ku oszacowaniu kwoty z budżetu publicznego przeznaczoną na wsparcie zatrudnienia osób ze statusem ochrony międzynarodowej.

Ze względu na usunięcia działań dotyczących osób objętych ochroną międzynarodową z Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na rok 2018 nie był na te działania również alokowany budżet. Jest to przypadek regresu w porównaniu z analizowanym w ramach projektu NIEM rokiem 2016, gdy przeznaczone na wsparcie tych działań było 391.170 PLN. Niestety nie znamy kwoty wsparcia z budżetu państwa wydatków poniesionych z Funduszu AMI, gdyż Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA nie udzieliło odpowiedzi na zapytanie Instytutu Spraw Publicznych.

Wskaźnik 4.2.18: Wskaźnik akceptacji dla uznania umiejętności/kwalifikacji (Acceptance rate for recognition of skills/qualifications)

W tym wskaźniku chodzi o oszacowanie liczby osób ze statusem ochrony międzynarodowej, których kwalifikacje i wykształcenie zostały uznane ostatnim roku kalendarzowym. Niestety w przypadku Polski takie dane nie są dostępne.

O ile istnieją przepisy (i formalne ułatwienia) dla uznawalności dyplomów i kwalifikacji zawodowych osób objętych ochroną międzynarodową w Polsce (przedstawione wyżej), to nie są gromadzone przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, któremu podlega to zadanie administracji publicznej, dane na ten temat. Nie wiemy zatem, w jaki stopniu osoby objęte ochroną korzystają z tych uprawnień.

Główne wnioski rekomendacje

Na poziomie regulacji prawnych Polska posiada zaimplementowane rozwiązania szeroko dopuszczające osoby objęte ochroną międzynarodową do rynku pracy. Osoby objęte ochroną humanitarną są w gorszej sytuacji w zakresie rozpoznawania ich wykształcenia i kwalifikacji zawodowych. Osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej mają zagwarantowany dostęp do rynku pracy, gdy nie z ich winy postępowania trwa ponad sześć miesięcy.

Jednak realizacja powyższych uprawnień jest niewystarczająca. W Polsce nie ma oficjalnej strategii włączania osób objętych ochroną międzynarodową

do rynku pracy, ani monitoringu efektów podejmowanych przecież działań. Co więcej zadanie dotyczące aktywizacji zawodowej osób objętych ochroną międzynarodową usunięto z kolejnego rocznego Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia. Aktywizacja zawodowa osób objętych ochroną międzynarodową to obowiązek zarówno powiatowych centrów pomocy rodzinie realizujących indywidualne programy integracji jak i powiatowych urzędów pracy. Monitoring ich działań nie jest możliwy, gdyż jak pokazano w powyższym rozdziale, dane dotyczące zatrudnienia, kwalifikacji zawodowych oraz ich uznawalności w Polsce nie są przetwarzane lub gromadzone. Możemy jedynie domyślać się i wnioskować z badań cząstkowych lub doświadczeń instytucji pomocowych i organizacji pozarządowych, że zagrożenie ubóstwem wśród osób objętych ochroną międzynarodową, mimo podejmowanego zatrudnienia, jest wysokie.

Do niedawna bezrobocie było głównym problemem społecznym w Polsce i tym samym dotyczyło osoby objęte ochroną międzynarodową. W tej chwili problemem i tematem dla troski państwa jest raczej jakość ich zatrudnienia i to czy pozwala ono na inkluzję społeczną. Wydaje się, że aktywność państwa nie jest tu wystarczająca. Z pewnością nie jest wystarczająca wiedza na temat sytuacji zawodowej osób objętych ochroną międzynarodową, więc trudno jest o sensowne projektowanie działań aktywizacyjnych.

Sytuacja osób objętych ochroną humanitarną jest gorsza od sytuacji osób o statusie uchodźcy lub udzielonej ochronie uzupełniającej tylko w zakresie uznawalności wykształcenia i kwalifikacji. W pewnym sensie trudno byłoby, aby ta sytuacja była bardziej niekorzystna w innych obszarach związanych z zatrudnieniem, gdyż i tak sytuacja ogółu osób objętych ochroną międzynarodową jest skrajnie niekorzystna – nie da się przekroczyć pewnego minimum.

Rekomendacje

Włączenie osób objętych ochroną humanitarną do art. 327 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018 poz. 1668) oraz art. 2. Ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2008 nr 63 poz. 394).

Przywrócenie do Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia zadanie „Aktywizacja zawodowa cudzoziemców objętych w Polsce ochroną międzynarodową” (miało ono w planie na lata 2015-2017 numer 3.1).

Wprowadzenie na poziomie krajowym monitoring aktywności zawodowej osób objętych ochroną międzynarodową.

4.3. Przygotowanie zawodowe i edukacja zawodowa

Mikołaj Pawlak

Odpowiednie kwalifikacje zawodowe pozwalają osobom objętym ochroną międzynarodową znaleźć satysfakcjonujące i stabilne zatrudnienie. Chronią je w ten sposób przed marginalizacją społeczną, zagrożeniem bezrobociem oraz niestabilnością zatrudnienia na wtórnym rynku pracy. Podnoszenie kwalifikacji osób objętych ochroną międzynarodową stanowi spore wyzwanie, gdyż jest uwarunkowane ich wykształceniem oraz znajomością języka społeczeństwa przyjmującego. Z tego też powodu wymiar przygotowania zawodowego i edukacji zawodowej pozostaje w cieniu pozostałych wymiarów integracji osób objętych ochroną międzynarodową. Dzieje się tak Polsce, jak wskazuje niniejszy rozdział, oraz w większości pozostałych krajów objętych projektem NIEM. W Polsce zagadnienie przygotowania zawodowego i edukacji zawodowej osób objętych ochroną międzynarodową zostało włączone do głównego nurtu polityki rynku pracy. Osoby te mają takie same uprawnienia, jak obywatele polscy, skutkiem czego „znikają” w ogólnym systemie i są pozbawione adresowanych do nich działań.

Źródła

Analiza danych dotyczących wymiaru przygotowania zawodowego i edukacji zawodowej odbyła się z wykorzystaniem źródeł takich jak akty prawne oraz dane pozyskane z Departamentu Rynku Pracy MRPiPS, Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MRPiPS, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Ministerstwa Edukacji Narodowej. Wątpliwości dotyczące źródeł zostały rozwiane w konsultacji z panelem ekspertów i ekspertek.

Akty prawne kluczowe dla wymiaru przygotowania zawodowego i edukacji zawodowej to Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001) oraz Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176).

Wskaźnik 4.3.1: Uczestnictwo w szkoleniach zawodowych lub kształceniu związanym z zatrudnieniem (Enrolment in vocational training or employment-related education)

W tym wskaźniku chodzi o oszacowanie liczby osób posiadających status ochrony międzynarodowych uczestniczących w szkoleniach zawodowych w roku poprzedzającym badanie.

W Polsce w 2018 r. żadna osoba objęta ochroną międzynarodową nie odbywała specjalnie adresowanych szkoleń zawodowych. Na zapytanie zespołu badawczego ISP Ministerstwo Edukacji Narodowej nie dostarczyło natomiast informacji o liczbie młodzieży uczęszczającej do szkół branżowych.

Wskaźnik 4.3.2: Dostęp do powszechnego szkolnictwa zawodowego i edukacji związanej z zatrudnieniem (Access to mainstream vocational training and employment-related education)

Kolejny wskaźnik dotyczy warunków dostępu do wsparcia w zakresie zwiększenia potencjału aktywności zawodowej w zależności od formy posiadanej ochrony. Zgodnie z Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001) osoby objęte ochroną międzynarodową (osoby o statusie uchodźcy, ochronie uzupełniającej oraz osoby z pobytem humanitarnym) mają prawo do zasiłków i innych świadczeń z tytułu bezrobocia (art. 1 ust. 4). Z związku z tym mają również dostęp do szkoleń zawodowych. Uprawnienie takie nie przysługuje osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, nawet jeżeli ze względu na przedłużającą się procedurę otrzymały zaświadczenie zezwalające na zatrudnienie.

Zarówno osoby objęte ochroną międzynarodową, jak i osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową są dopuszczone do edukacji branżowej w ramach systemu oświaty.

Wskaźnik 4.3.3: Dostęp do szkolenia zawodowego i edukacji zawodowej dla grup wymagających szczególnego traktowania (Access to vocational training and employment-related education for groups of special concern)

Kolejny wskaźnik weryfikuje, czy w badanym kraju uwzględnione zostały potrzeby osób przynależących do grup wrażliwych w dostępie do szkoleń zawodowych i edukacji zawodowej. ten wskaźnik obejmuje takie grupy jak kobiety, osoby samodzielnie wychowujące dzieci, osoby w wieku powyżej 50 roku życia, osoby z niepełnosprawnościami, osoby po przeżyciu przemocy, tortur i innego rodzaju traumy a także nieletni dzieci w wieku starszym niż wiek szkolny.

W Polsce nie istnieją odrębne regulacje ani programy dotyczące dostępu do szkoleń zawodowych lub edukacji zawodowej dla kategorii szczególnie wrażliwych. W ramach systemu ogólnego osoby powyżej 50. roku życia, osoby samotnie wychowujące dzieci, osobą z niepełnosprawnością traktowane są jako szczególnie narażone na wykluczenie z rynku pracy. Jednak te uprawnienia

przysługują im ze względu na przynależność do tej szerszej kategorii, a nie do wąsko określonej kategorii w obrębie osób objętych ochroną międzynarodową.

Wskaźnik 4.3.4: Bariery administracyjne w dostępie do szkolenia zawodowego (Administrative barriers to accessing vocational training)

W kolejnym wskaźniku zbadane zostały wymogi procedury administracyjne które mogą utrudnić dostęp osoby posiadającej status ochrony międzynarodowej do szkoleń zawodowych.

W Polsce nie zidentyfikowano administracyjne bariery w dostępie do szkoleń zawodowych dla osób objętych ochroną międzynarodową. Nie muszą one zbierać specjalnej dokumentacji, czekać długo w kolejkach lub poddawać się uznaniowym decyzjom urzędników) Problemy w dostępie do szkoleń zawodowych leżą raczej w tym, że nie są one dostosowane do szczególnych potrzeb osób objętych ochroną międzynarodową, zwłaszcza ich potrzeb językowych.

Wskaźnik 4.3.5: Podnoszenie świadomości o sytuacji beneficjentów ochrony międzynarodowej w zakresie szkolenia zawodowego (Raising awareness about the specific situation of beneficiaries of international protection regarding vocational training)

Kolejny wskaźnik dotyczy środków stosowanych przez władze centralne na rzecz podnoszenia świadomości o sytuacji osób posiadających status ochrony międzynarodowej w zakresie dostępu do szkoleń zawodowych (m.in. upowszechnianie informacji wśród podmiotów publicznych świadczących usługi szkoleniowe lub realizowanie kampanii społecznych skierowanych do podmiotów prywatnych. Dokonując analizy tego wskaźnika w warunkach polskich warto podkreślić że kwestia przygotowania zawodowego osób objętych ochroną międzynarodową nie jest rozpoznanym zagadnieniem polityki rynku pracy. Nie są w tym zakresie prowadzone ogólnokrajowe kampanie adresowane do opinii publicznej. Również publiczne służby zatrudnienia nie są zobowiązane do regularnego szkolenia swojego personelu w zakresie szczególnych potrzeb osób objętych ochroną międzynarodową. MRPiPS włączyło kwestie osób objętych ochroną międzynarodową do szkoleń prowadzonych w ramach projektu „Profesjonalizacja kadr instytucji rynku pracy poprzez podniesienie kwalifikacji i kompetencji ich kluczowych pracowników”, jednak w odniesieniu do sytuacji cudzoziemców i cudzożemek szkolenia te dotyczą przede wszystkim migracji pracowniczych, a nie przymusowych.

Wskaźnik 4.3.6: Dostępność szkoleń zawodowych i innych środków edukacyjnych związanych z zatrudnieniem (Accessibility of vocational training and other employment-related education measures)

Kolejny wskaźnik bada, czy w kraju badanym rząd realizuje działania na rzecz poprawy dostępności szkoleń zawodowych lub innych form wsparcia aktywności osób ze statusem ochrony międzynarodowej na rynku pracy np. poprzez działania dedykowane do osób ze statusem ochrony jak to stypendia, kampanie społeczne lub działania skierowane do pracodawców.

W Polsce nie są stosowane żadne dodatkowe rozwiązania, których celem jest wzrost uczestnictwa osób objętych ochroną międzynarodową w szkoleniach zawodowych. Nie są prowadzone ani działania adresowane do samych osób objętych ochroną międzynarodową (np. stypendia, kampanie, dodatkowe wsparcie), ani do podmiotów ich zatrudniających (np. kampanie, wytyczne, wsparcie), aby prowadziły szkolenie zawodowe dla zatrudnionych osób objętych ochroną międzynarodową.

Wskaźnik 4.3.7: długość docelowego szkolenia zawodowego i edukacji zawodowej (Length of targeted vocational training and employment education)

Wskaźnik dotyczy długości okresu wyznaczonego ustawowo przez którą osoba ze statusem ochrony międzynarodowej jest uprawniona do korzystania ze specjalistycznych szkoleń zawodowych. Ponieważ w Polsce nie są prowadzone specjalnie adresowane programy szkoleń zawodowych dla osób objętych ochroną międzynarodową nie ma sensu rozpatrywanie ich długości.

Wskaźnik 4.3.8: Mechanizmy włączania osób objętych ochroną międzynarodową do głównego nurtu polityki w zakresie szkolenia zawodowego i edukacji związanej z zatrudnieniem Mechanisms to mainstream the integration of beneficiaries of international protection into vocational training and employment-related education policies)

Kolejny wskaźnik dotyczy działań administracji publicznej w zakresie promocji zatrudnienia osób posiadających status ochrony jako elementu polityki publicznej. Badane są mechanizmy włączania tych działań do głównego nurtu polityki rynku pracy przez wprowadzenie strategii, monitoring oraz ewaluacji rozwiązań legislacyjnych czy programów politycznych. W Polsce nie są wprowadzone żadne rozwiązania wspierające włączenie kwestii szkoleń zawodo-

wych osób objętych ochroną międzynarodową do głównego nurtu polityki rynku pracy. Nie istnieje w tym zakresie oddzielny dokument strategiczny, mechanizm ewaluacji wyników działań związanych z przygotowaniem zawodowym, ani mechanizm korekty legislacji, programów i innych działań w tym zakresie. Zanotować można nawet pewien regres w odniesieniu do poprzedniej ewaluacji w ramach projektu NIEM, gdyż zadanie „Aktywizacja zawodowa cudzoziemców objętych w Polsce ochroną międzynarodową” obecne w Krajowym Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017 zostało usunięte z Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2018.

Wskaźnik 4.3.9: Współpraca z administracją regionalną i lokalną odpowiedzialnymi za politykę zatrudnienia w zakresie szkolenia zawodowego i edukacji związanej z zatrudnieniem (Coordination with regional and local employment authorities on vocational training and employment-related education)

Kolejny wskaźnik odnosi się do realizacji polityki aktywizacji zatrudnienia osób ze statusem ochrony przez współpracę administracji na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Popadnie jak zostało opisane przy poprzednim wskaźniku, w Polsce również nie jest prowadzona koordynacja działań państwa z samorządami regionalnymi i lokalnymi w zakresie szkoleń zawodowych osób objętych ochroną międzynarodową.

Wskaźnik 4.3.10: Partnerstwo w zakresie szkolenia zawodowego i edukacji zawodowej z ekspertami pozarządowymi i organizacjami non-profit zajmującymi się edukacją dorosłych (Partnership on vocational training and employment-related education with expert NGOs and non-profit adult education organisations)

Kolejny wskaźnik dotyczy współpracy instytucji publicznych z sektorem pozarządowym w zakresie szkoleń zawodowych adresowanych do osób objętych ochroną międzynarodową. Podobnie do poprzedniego wskaźnika, nie funkcjonują w Polsce tego typu partnerstwa państwa z organizacjami pozarządowymi.

Wskaźnik 4.3.11: Budżety na kształcenie zawodowe osób objętych ochroną międzynarodową (Budgets for the vocational training of beneficiaries of international protection)

Ten wskaźnik przedstawia kwotę wyznaczoną ze środków budżetu państwa przeznaczoną na realizację działań podnoszących aktywizację zawodową osób

ze statusem ochrony międzynarodowej. W Polsce, w 2018 r. nie przeznaczono w budżecie żadnych środków na szkolenia zawodowe adresowane specjalnie do osób objętych ochroną międzynarodową. Nie jest to zaskakujące, gdyż osoby objęte ochroną międzynarodową włączone są do ogólnego systemu szkoleń zawodowych prowadzonych lub zleczanych przez publiczne służby zatrudnienia

Główne wnioski i rekomendacje

Zagadnienie szkoleń zawodowych osób objętych ochroną międzynarodową oraz ubiegających się o taką ochronę nie jest traktowane jako ważny temat polityki integracyjnej i zostało właściwie przeoczone przez politykę rynku pracy. W ostatnim okresie spadku niskiego bezrobocia przestało ono być problemem osób objętych ochroną międzynarodową, lecz należy się spodziewać, że będzie ich dotyczyć problem sortowania do wtórnego rynku pracy. Można powiedzieć, że w Polsce obowiązuje model pozornego włączenia do głównego nurtu (mainstreaming) polegający na tym, że osoby objęte ochroną międzynarodową mają wszelkie uprawnienia do korzystania z działań aktywizacyjnych (w tym podnoszenia kwalifikacji zawodowych) na równi z obywatelami i obywatelkami Polski, jednak najprawdopodobniej z nich nie korzystają. Celowo piszemy „najprawdopodobniej”, bo uczestnictwo osób objętych ochroną międzynarodową w szkoleniach zawodowych nie jest ani monitorowane, ani objęte jakimkolwiek planowaniem strategicznym.

Także kwestia szkoleń zawodowych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową nie jest obecnie postrzegana jako sprawa ważna. Natomiast okres procedury można wykorzystać nie tylko na naukę języka, ale również na podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Rekomendacje

Wprowadzić kwestię przygotowania zawodowego osób objętych ochroną międzynarodową do pola zainteresowania polityki rynku pracy. Departament Rynku Pracy MRPiPS powinien stać się aktywnym koordynatorem tej polityki lub kompetencje w tym zakresie powinny zostać przekazane do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MRPiPS.

Przywrócić do przyszłych Krajowych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia działania dotyczące aktywizacji zawodowej osób objętych ochroną międzynarodową.

Objąć osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które posiadają ważne zaświadczenie wydane na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (czyli ich procedura dotycząca ochrony międzynarodowej trwa dłużej niż 6 miesięcy) prawem do zasiłków i innych świadczeń z tytułu bezrobocia (w konsekwencji również możliwością dostępu do szkoleń zawodowych). W tym celu należy treść art. 1 ust. 4 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001) zmienić na następującą „Na zasadach określonych w ustawie zasiłki i inne świadczenia z tytułu bezrobocia przysługują osobom, o których mowa w ust. 3 pkt 1, 2 lit. a–g, i–l oraz pkt 3 i 4.”

4.4. Zdrowie

Ewa Kownacka

Ten rozdział przedstawia wyniki analizy wskaźników dotyczących ochrony zdrowia. Zdrowie i integracja beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej w publicznej ochronie zdrowia jest dla integracji jednym z kluczowych aspektów. Zdrowie i integracja wzajemnie się wzmacniają, ponieważ dobre zdrowie jest zarówno warunkiem wstępnym, jak i konsekwencją pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Każdy człowiek może w pełni wykorzystać swój potencjał wtedy, gdy jest fizycznie i psychicznie zdrowy i sprawny.

Oczywiście, ani choroba ani niepełnosprawność nie oznaczają automatycznie wykluczenia z życia społecznego, aktywności obywatelskiej, systemu edukacji, rynku pracy ani utraty samodzielności ekonomicznej czy niezależności w codziennym funkcjonowaniu. Jednak w warunkach polskich i pozostałych badanych krajów wciąż mogą stanowić przyczyny dyskryminacji. Minimalizacja ryzyka tego typu trudności w parze z podstawowym poczuciem bezpieczeństwa płynącym z równego dostępu do publicznej ochrony zdrowia stanowią oczywisty czynnik ułatwiający preintegrację oraz integrację we wszystkich pozostałych wymiarach i obszarach, omawianych w niniejszym raporcie.

Analiza sytuacji osób objętych ochroną oraz ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce w wymiarze ochrony zdrowia została przeprowadzona w oparciu m.in. o następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2003 Nr 128 poz. 1176)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2004 Nr 210 poz. 2135)
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2016 r. w sprawie badań lekarskich oraz zabiegów sanitarnych ciała i odzieży cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Komplementarnie wykorzystano odpowiedzi od instytucji (Urząd ds. Cudzoziemców, Ministerstwo Zdrowia), a także wyniki konsultacji z osobami posiadającymi wiedzę ekspercką oraz ankiety przeprowadzonej wśród ekspertów i ekspertek oraz praktyków i praktyczek.

Ewaluacja integracji w zakresie ochrony zdrowia obejmuje czternaście pytań, które dotyczą wymiarów: prawnego (wskaźniki 1-4), polityk publicznych (wskaźniki 5-9), działań administracji (wskaźniki 10-12), finansowego (wskaźnik 13), ewaluacji (wskaźnik 14).

Wskaźnik 4.4.1: Procedura identyfikacji osób ze szczególnymi potrzebami recepcyjnymi związanymi ze stanem zdrowia / Procedure to identify asylum seekers with special health-related reception needs

Ewaluacja integracji w obszarze ochrony zdrowia rozpoczyna się od pytania o identyfikację szczególnych potrzeb recepcyjnych-zdrowotnych stosowanych w procedurze indywidualnej oceny. Interesowało nas, czy istnieje ustanowiona prawnie procedura indywidualnej oceny szczególnych potrzeb zdrowotnych osoby wnioskującej o ochronę międzynarodową, która to procedura prowadzi do specjalistycznej opieki medycznej przez cały okres recepcji. Możliwy był wybór tylko jednej z podanych odpowiedzi. Polska należy do najliczniejszej grupy krajów posiadających rozwiązanie częściowe, jakim jest prawo zobowiązujące organy recepcyjne do indywidualnej oceny zdrowia osoby składającej wniosek, natomiast nie nakłada na żaden organ obowiązku dalszego monitoringu ani ewaluacji świadczonej opieki medycznej.

Wskaźnik 4.4.2: Ramy czasowe procesu identyfikacji szczególnych potrzeb zdrowotnych wśród osób poszukujących ochrony (Period for identification of asylum-seekers with special reception needs regarding their health care)

Wskaźnik ten przewiduje podanie dwóch wartości liczbowych wyrażających w dniach czas pomiędzy momentem złożenia wniosku o udzielenie ochrony

a przeprowadzeniem identyfikacji szczególnych potrzeb zdrowotnych osoby wnioskującej. Pierwsza wartość to liczba dni przewidzianych w prawie, druga to średniej liczba dni jaka upływa pomiędzy tymi zdarzeniami w praktyce. Choć różnice pomiędzy tymi wartościami pozwoliłyby w sposób bardziej precyzyjny niż same rangi określić, jak duży jest rozdźwięk (lub spójność) pomiędzy prawem i praktyką, niestety w żadnym z krajów nie monitoruje się tych wartości.

Wskaźnik 4.4.3: Włączenie do systemu ubezpieczeń zdrowotnych (Inclusion in a system of health care coverage)

Kolejne pytanie bada, czy dostęp do publicznego ubezpieczenia zdrowotnego zapewnia osobom poszukującym i korzystającym z ochrony międzynarodowej równość wobec prawa oraz czy jednocześnie tworzy im równe szanse w porównaniu z osobami posiadającymi obywatelstwo badanych krajów. Pytanie bada również czy (nie)równość oraz (nie)równe szanse dotyczą jednakowo czy różnicują osoby z doświadczeniem uchodźczym, zależnie od ich sytuacji prawnej. I tak jedną z trzech opcji należy wybrać w odniesieniu do: osób oczekujących na decyzję w sprawie wniosku o udzielenie ochrony, osób korzystających ze statusu uchodźcy, osób relokowanych posiadających status uchodźcy, osób korzystających z ochrony uzupełniającej, ochrony czasowej oraz zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Ze względu na brak osób korzystających z ochrony czasowej oraz osób relokowanych, w drugiej turze badań skupiono się jedynie na osobach posiadających status uchodźcy, ochronę uzupełniającą oraz zgodę na pobyt humanitarny. Przewidziana polskim prawem zgodna na pobyt tolerowany, będąca formą ochrony krajowej, nie została uwzględniona w narzędziu. Jak widać w tabeli 4.2. Większość krajów, w tym Polska tworzy warunki równości wobec prawa i równych szans w stosunku do wszystkich interesujących nas grup osób z doświadczeniem uchodźczym. Natomiast w Bułgarii oba elementy zapewnione są jedynie osobom oczekującym na decyzję w sprawie wniosku o udzielenie ochrony. Osoby korzystające z ochrony mają zapewnioną równość wobec prawa, jednak nie są w stanie spełnić wymagań systemu ochrony zdrowia, a co za tym idzie ich integracja w publicznym systemie opieki medycznej jest raczej teoretyczna niż praktyczna. Łotwa najsilniej różnicuje grupy, zapewniając równe szanse osobom wnioskującym o ochronę, zaś osobom z inną formą ochrony stawia bardziej restrykcyjne wymagania niż obywatelom.

Wskaźnik 4.4.4: Zakres świadczeń zdrowotnych (Extent of health coverage)

Pytanie czwarte odnosi się do zakresu świadczeń medycznych w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia. Wyniki rozkładają się podobnie, i znów osoby wnioskujące o ochronę w trzech krajach - Litwie, Słowenii i Szwecji mają zapewnioną tylko doraźną pomoc medyczną w nagłych wypadkach, a w dwóch krajach – Łotwie wachlarz świadczeń jest mniejszy niż w przypadku osób z obywatelstwem, jednak nie ogranicza się jedynie do pomocy doraźnej. To co zaskakuje, to, że równość wobec prawa i równość w dostępie do świadczeń jest zapewniona przez wszystkie kraje w stosunku do osób korzystających ze zgody na pobyt humanitarny.

Wskaźnik 4.4.5: Dostęp do świadczeń zdrowotnych dla osób o szczególnych potrzebach (Access to health care for special needs groups)

Pytanie piąte bada, czy osoby o szczególnych potrzebach, należące do grup wrażliwych takich jak dzieci, kobiety w ciąży, małoletni, którzy doświadczyli jakiegokolwiek formy nadużycia lub traumy, osoby z niepełnosprawnością fizyczną lub psychiczną, osoby starsze, osoby, które doświadczyły tortur, gwałtu lub innych form traumy mają dostęp do dedykowanych usług medycznych uwzględniających ich potrzeby, takich jak opieka pediatryczna, okołoporodowa, pielęgniarska, psychiatryczna i psychospołeczna. Dokonawszy analizy dokumentów można stwierdzić, że beneficjentki i beneficjenci ochrony międzynarodowej należący do grup wrażliwych mają takie same prawa i ten sam zakres dostępu do publicznej opieki zdrowotnej. Zapisy ustaw nie przewidują dedykowanych usług dla osób, które doświadczyły tortur, czy traumy, wpisując je usługi głównego nurtu poświęcone ofiarom przemocy i molestowania. Dodatkowym problemem w zapewnieniu osobom o szczególnych potrzebach dedykowanej pomocy jest niewystarczająca liczba pracowników służby zdrowia i zdrowia psychicznego wyspecjalizowanych w leczeniu osób z traumą wojenną, czy tortur. Kolejnym wyzwaniem jest brak tłumaczy w publicznej służbie zdrowia. W nieco innej sytuacji są osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy.

Nowelizacja z 2016 r. ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony powiązała niektóre usługi zdrowotne i socjalne dla osób ubiegających się o azyl z ich szczególnymi potrzebami. Dotyczy to np. możliwości umieszczenia osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub hospicjum, a w przypadku małoletnich również umieszczenia ich w pieczy zastępczej odpowiadającej ich sytuacji psychofizycznej.

Wskaźnik 4.4.6: Bariery administracyjne w uzyskaniu tytułu do świadczeń w zakresie ochrony zdrowia (Administrative barriers to obtaining entitlement to health care)

Pytanie szóste bezpośrednio odnosi się do barier administracyjnych we włączaniu osób z doświadczeniem uchodźczym w system publicznej ochrony zdrowia. Należy wskazać, ile oraz które z wymienionych w kwestionariuszu barier występuje w badanym kraju w uzyskaniu podstawy do korzystania z publicznego systemu ochrony zdrowia. Można wybrać spośród trzech typów przeszkód: wymagana dokumentacja jest trudna do zdobycia (wyłączając kwestie kosztów); stałe opóźnienia po stronie administracji oraz długie okresy oczekiwania, w postępowaniu podejmowane są arbitralne decyzje a sama procedura ma niepewny wynik. W Polsce, osoby oczekujące na rozpatrzenie wniosku nie napotykają barier natury administracyjnej, gdyż z automatu są ubezpieczone w ramach oddzielnego systemu ochrony zdrowia funkcjonującego w systemie recepcyjnym. W przypadku osób korzystających już z ochrony międzynarodowej napotykają one takie same przeszkody jak ogół społeczeństwa wynikające ze stanu publicznej służby zdrowia.

Wskaźnik 4.4.7: Informowanie podmiotów świadczących usługi w zakresie ochrony zdrowia o uprawnieniach osób wnioskujących i posiadających ochronę (Information for health care providers about entitlements)

Wskaźnik siódmy i ósmy są wobec siebie komplementarne. Pierwszy ocenia czy i jakie działania informacyjne dotyczące uprawnień osób wnioskujących i posiadających ochronę są podejmowane w stosunku do podmiotów i ich personelu świadczących publiczne usługi medyczne. Czy administracja publiczna podejmuje regularne działania na rzecz podnoszenia świadomości usługodawców, a placówki medyczne analogicznie podnoszą wiedzę swoich pracowników. W tym wypadku Polska podobnie jak większość krajów nie prowadzi w sposób systematyczny takich działań, za wyjątkiem systemu opieki zdrowotnej stworzonego wyłącznie na potrzeby systemu recepcyjnego i osób w procedurze ubiegania się o status uchodźcy.

Wskaźnik 4.4.9: Dostępność bezpłatnych usług tłumaczeniowych (Availability of free interpretation services)

Wskaźnik ten weryfikuje, czy osoby ubiegające się lub będące już objęte ochroną międzynarodową mają dostęp do bezpłatnych usług tłumaczeniowych podczas korzystania z usług ochrony zdrowia w tym zakresie w jakim mają

do nich prawo i dostęp. Ze względu na czas konieczny do nauki języka kraju przyjmującego, zapewnienie tłumaczeń jest kluczowe na etapie preintegracji oraz w pierwszym okresie integracji – do czasu aż osoba z doświadczeniem uchodźczym będzie w stanie posługiwać się językiem polskim na wystarczającym poziomie by samodzielnie opisać swój stan zdrowia oraz zrozumieć proponowane leczenie i wyrazić na nie świadomą zgodę. Zarówno w Polsce jak i pozostałych badanych krajach, brak tłumaczeń jest największym wyzwaniem systemu publicznej służby zdrowia. Wyjątkiem są osoby w procedurze ubiegania się o status uchodźcy, które mają zapewnione świadczenia medyczne na odrębnych zasadach oraz zapewniony dostęp do usług tłumaczeniowych w ośrodkach dla cudzoziemców i w placówkach zewnętrznego operatora usług medycznych realizującego umowę zawartą z Urzędem do Spraw Cudzoziemców na świadczenie usług tej grupie cudzoziemców.

Wskaźnik 4.4.10: Włączanie integracji osób posiadających ochronę międzynarodową w główny nurt polityki zdrowotnej (Mechanisms to mainstream the integration of beneficiaries of international protection into health policies)

Kolejny wskaźnik dotyczy tego, czy ministerstwo zdrowia: przyjęło formalną strategię i wdrożyło odpowiednie polityki zdrowotne wspierające integrację osób posiadających ochronę międzynarodową z udziałem wszystkich odpowiednich partnerów (ministerstwa, świadczeniodawców opieki zdrowotnej, władz regionalnych i lokalnych, organizacji pozarządowych), posiada i realizuje mechanizm monitorowania korzystania z usług opieki zdrowotnej przez osoby objęte ochroną międzynarodową i rezultatów tego wsparcia; posiada i realizuje mechanizm przeglądu prawodawstwa, praktyk, usług i wyników w zakresie służby zdrowia w stosunku do osób objętych ochroną międzynarodową w koordynacji ze wszystkimi właściwymi partnerami (ministerstwami, władzami regionalnymi i lokalnymi, organizacjami pozarządowymi).

Badaczki i badacze realizujący badanie NIEM wskazali, że w Polsce nie ma mechanizmów włączania integracji osób objętych ochroną międzynarodową w polityki zdrowotne. Żaden z ww. instrumentów nie jest stosowany w Polsce.

Wskaźnik 4.4.11: Współpraca w zakresie ochrony zdrowia osób posiadających ochronę międzynarodową z wojewodami, władzami samorządowymi i podmiotami medycznymi (Coordination with regional and local authorities and/or health bodies on health for beneficiaries of international protection)

Pytanie 11 miało na celu zbadać, czy ministerstwo zdrowia koordynowało swoje działania z władzami samorządowymi na poziomie regionalnym i lokalnym i/lub świadczeniodawcami z sektora służby zdrowia, w celu:

wspierania władz samorządowych oraz innych interesariuszy w zaspokajaniu potrzeb zdrowotnych osób korzystających z ochrony międzynarodowej poprzez wytyczne, szkolenia, regularne sesje informacyjne na temat uprawnień tych osób, zapewnienia środków w celu adekwatnego zaspokojenia potrzeb zdrowotnych osób korzystających z ochrony międzynarodowej.

W toku badań stwierdzono brak strategii i wsparcia państwa w tym zakresie. Jednak warto zauważyć, że niektóre samorządy realizuje część takich działań oddolnie. Zwłaszcza duże miasta (jak np. Gdańsk, Lublin, Warszawa, Wrocław) posiadają organy konsultacyjne i/lub koordynujące, które zbudowały lub budują politykę lokalną i strategie integracji, obejmującą osoby ubiegające się o azyl i objęte ochroną międzynarodową. Zakres ich działań obejmuje usługi publiczne, w tym opiekę zdrowotną.

Wskaźnik 4.4.12: Partnerstwo w zakresie ochrony zdrowia z eksperckimi organizacjami pozarządowymi (Partnership on health care with expert NGOs)

Kolejny wskaźnik ma na celu zbadanie, czy ministerstwo zdrowia przeznaczało środki finansowe dla wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych na wsparcie osób posiadających ochronę międzynarodową w uzyskiwaniu adekwatnych świadczeń zdrowotnych. W kwestionariuszu należało wskazać jedną z trzech opcji - państwo zapewnia środki eksperckim organizacjom pozarządowym w obrębie ustanowionych ram: stale, doraźnie, lub wcale.

Polska nie prowadzi regularnego wsparcia organizacji pozarządowych, jednak w ograniczonym stopniu mogą one ubiegać się o dofinansowanie projektów. Organizacje eksperckie mogą otrzymać do 10% finansowania projektów z budżetu państwa na dowolny projekt w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, w tym na pomoc osobom ubiegającym się o azyl i ochronę międzynarodową w uzyskaniu odpowiedniej opieki zdrowotnej. Urząd do Spraw Cudzoziemców na żądanie zapewniał część lub całość wymaganego dofinansowania takich projektów. Jednak przyznanie środków jest uzależnione od prowadzonych naborów na konkretne projekty i nie ma charakteru regularnego.

Wskaźnik 4.4.13: Budżet na usługi w zakresie ochrony zdrowia (Budgets for the health care services)

Ten wskaźnik dotyczy nakładów finansowych poniesionych przez rządy centralne oraz współfinansowania przez Unię Europejską integracji osób z doświadczeniem uchodźczym w systemie publicznej służby zdrowia. Udzielenie odpowiedzi wymagało podania wartości liczbowych w euro.

Raportowane dane dotyczą roku 2018, w którym nie finansowano projektów dotyczących opieki zdrowotnej w ramach odrębnych funduszy europejskich. Nie istnieje też oddzielny budżet publicznej opieki zdrowotnej przeznaczony dla osób objętych ochroną międzynarodową, ponieważ mają one takie same uprawnienia jak obywatele polscy i korzystają ze służby zdrowia na podobnych zasadach (patrz Wskaźniki 3-5).

Jedynie w przypadku osób ubiegających się o status uchodźcy znany jest budżet na usługi zdrowotne, gdyż ta część budżetu publicznej służby zdrowia jest wydatkowana za pośrednictwem Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W roku 2018 było to 10 529 523,39 PLN (równowartość 2 448 726,36 EURO, liczone po kursie wymiany the NBP z końca grudnia 2018r.)

Wskaźnik 4.4.14: Niezaspokojone potrzeby zdrowotne osób poszukujących i korzystających z ochrony (Unmet medical needs of persons seeking or benefiting from international protection)

Ten wskaźnik wymaga określenia, jaki procent osób wśród osób wnioskujących o udzielenie ochrony, korzystających ze statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt ze względów humanitarnych nie otrzymało opieki medycznej adekwatnej do swojego stanu zdrowia. W stosunku do każdej grupy należało wybrać jeden z pięciu przedziałów : Niewiele (0-20%), trochę (21-40%), około połowy (41-60%), większość (61-80%), niemal wszystkie (81-100%).

W żadnym z badanych krajów centralna administracja publiczna nie zbiera danych na ten temat. Większość krajów zadeklarowała brak danych lub bazowała na szacunkach otrzymanych od różnych aktorów obszaru azylu i integracji. Szacunkowe dane o procencie osób pozbawionych pomocy medycznej często w sposób istotny różniły się zależnie źródła szacującego te wartości. Zatem do rozstrzygnięcia pozostaje jak korzystać z danych szacunkowych, i na ile potencjalne rozbieżności pomiędzy szacunkami poszczególnych aktorów traktować jako dane niewiarygodne, czy może stopień ich rozbieżności/słuszności powinien być uznany za wskaźnik sam w sobie.

Główne wnioski i rekomendacje

Przeprowadzone badania i analiza omówionych wskaźników prowadzi do następujących wniosków i rekomendacji:

- Osoby, które zostały objęte ochroną międzynarodową mają równe prawa w zakresie dostępu do usług zdrowotnych na podstawie opłacanych składek na ubezpieczenie zdrowotne, co oznacza, że doświadczają takich samych problemów i przeszkód jak ogół społeczeństwa, np. długie terminy oczekiwania na konsultacje specjalistyczne, brak dostępu do niektórych specjalistów w miejscu zamieszkania, itd. Co więcej, system publicznej służby zdrowia traktuje ich jak innych pacjentów, więc nie są widoczni jako szczególna grupa w gromadzonych i przetwarzanych danych, dlatego ani ich potrzeby, ani bariery, z jakimi mogą się zmierzyć, nie są widoczne dla państwa i decydentów.
- Jednym z największych wyzwań systemu publicznej służby zdrowia jest brak usług tłumaczeniowych, co w przypadku ograniczonej znajomości języka polskiego osób objętych ochroną międzynarodową może skutecznie uniemożliwić swobodne konsultacje lekarskie. Dodatkowy problem może stanowić ograniczona wiedza na temat poruszania się w publicznej służbie zdrowia i różnice kulturowe.
- Polska, podobnie jak większość krajów, nie prowadzi w sposób systematyczny działań informacyjnych ani dla osób objętych ochroną międzynarodową, ani dla placówek świadczących usługi zdrowotne, za wyjątkiem systemu opieki zdrowotnej stworzonego wyłącznie na potrzeby systemu recepcyjnego i osób w procedurze ubiegania się o status uchodźcy.
- Osoby będące w procedurze o nadanie statusu uchodźcy są w uprzywilejowanej sytuacji wobec pozostałych beneficjentów i beneficjentek ochrony międzynarodowej. Zostają automatycznie ubezpieczone w ramach oddzielnego schematu ochrony zdrowia funkcjonującego w systemie recepcyjnym i mają zapewnione świadczenia medyczne w ośrodkach dla obcokrajowców i placówkach zewnętrznego operatora medycznego realizującego umowę zawartą z UdSC. Mają również zapewniony dostęp do usług tłumaczeniowych, a o ile to możliwe, do konsultacji z lekarzem, mówiącym w ich języku ojczystym.
- Za mało jest również (lub niektórych obszarach brak) specjalistów zdrowia, w tym zdrowia psychicznego w pracy z osobami, które przeżyły wojnę czy

doświadczyły traumy. Brak zwłaszcza specjalistów z kompetencjami międzykulturowymi i językowymi.

- Organy władzy publicznej powinny podejmować regularne działania w celu podnoszenia świadomości na temat szczególnych potrzeb zdrowotnych osób objętych ochroną międzynarodową poprzez regularne informowanie świadczeniodawców o uprawnieniach, potrzebach i ograniczeniach beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej. Świadczeniodawcy zaś powinni regularnie informować swoich pracowników o uprawnieniach i szczególnych potrzebach tej grupy klientów.
-
- Ministerstwo odpowiedzialne za zdrowie powinno stworzyć mechanizmy włączania beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej do głównego nurtu polityki zdrowotnej, poprzez przyjęcie formalnej strategii angażującej wszystkich właściwych partnerów (ministerstwa, świadczeniodawców opieki zdrowotnej, organy samorządowe, organizacje pozarządowe) w celu ułatwienia integracji beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej.

4.5. Zabezpieczenie społeczne

Agnieszka Kulesa

Równy i niedyskryminujący dostęp osób migrujących do zabezpieczenia społecznego jest jednym z fundamentów integracji. Ten rozdział przedstawia wyniki analizy wskaźników dotyczących zabezpieczenia społecznego osób objętych ochroną międzynarodową.

Wskaźniki analizowane w narzędziu badawczym w ramach obszaru zabezpieczenia społecznego dotyczą wymiarów: prawnego (wskaźniki 1–2), politycznego (wskaźniki 3–5), informacji o administracji (wskaźniki 6–8) oraz szacunków (wskaźnik 9). Polska realizuje częściowo założenia modelu związane ze wskaźnikami w wymiarach prawnym i politycznym. W odniesieniu do wskaźników dotyczących informacji o administracji oraz szacunków, Polska nie realizuje nic.

W ramach tego obszaru badana była sytuacja osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, osób, które uzyskały status uchodźcy, osób z ochroną uzupełniającą oraz osób z ochroną humanitarną. W odniesieniu do osób objętych ochroną międzynarodową, Polska realizuje prawie wszystkie założenia modelu, natomiast w przypadku osób ubiegających się o ochronę nie realizuje nic, a w odniesieniu do osób objętych ochroną humanitarną – realizuje częściowo założenia modelu.

Analiza sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową oraz ubiegających się o ochronę międzynarodową w wymiarze zabezpieczenia społecznego w Polsce została przeprowadzona w oparciu o akty prawne, a także wyniki konsultacji z ekspertkami i ekspertami oraz ankiety przeprowadzonej wśród ekspertów i ekspertek oraz praktyków i praktyczek.

Do aktów prawnych kluczowych dla wymiaru zabezpieczenia społecznego należą:

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593),
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001),
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 Nr 128 poz. 1176),
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. 2016 poz. 195),
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003 Nr 228 poz. 2255).

Wyniki uzyskane przez Polskę w odniesieniu do każdego ze wskaźników w ramach obszaru zabezpieczenia społecznego są następujące:

Wskaźnik 4.5.1: Włączenie w system zabezpieczenia społecznego (1. Indicator: Inclusion in a system of social security)

Pierwszy wskaźnik dotyczy warunków włączenia osób objętych ochroną międzynarodową do systemu zabezpieczenia społecznego. Narzędzie badawcze daje możliwość wskazania, czy:

- są one ogólnie takie same, jak dla obywateli danego państwa i możliwe do spełnienia przez osoby nowo przybyłe;
- są one ogólnie takie same, jak dla obywateli danego państwa, ale uwzględniające warunki, które nie są możliwe do spełnienia przez osoby nowo przybyłe;
- w stosunku do tej grupy osób stawiane są dodatkowe warunki kwalifikujące je do włączenia w system zabezpieczenia społecznego (np. odnoszące się do długości pobytu lub zamieszkania w danym miejscu).

Elementami systemu zabezpieczenia społecznego, które zostały uwzględnione w narzędziu są: pomoc socjalna (świadczenie wyrównujące dochód do poziomu dochodu minimalnego), świadczenia dla osób bezrobotnych, świadczenia z tytułu choroby i niepełnosprawności, świadczenia rodzinne i na dziecko oraz emerytury i renty rodzinne. Należy zwrócić uwagę, że podział na te ogólne kategorie oraz gromadzenie niektórych kategorii w jedną (np. świadczenia z tytułu choroby i niepełnosprawności) spowodował, że w przypadku Polski nie zawsze możliwe było wskazanie jednoznacznej odpowiedzi.

Pomoc socjalna udzielana w Polsce osobom i rodzinom z powodów określonych w prawie (np. ubóstwo, sieroctwo, bezdomność) realizowana jest w formie wypłat w ośrodku pomocy społecznej lub w formie przekazu lub przelewu na konto osobiste. Pomoc finansowa udzielana na konkretny cel (np. na opłacenie rachunków, zakup żywności, odzieży i obuwia, podręczników szkolnych, leków, niezbędnego sprzętu gospodarstwa domowego) to zasiłek celowy. Jeśli chodzi o pomoc socjalną oraz świadczenia rodzinne, to beneficjentki i beneficjenci ochrony międzynarodowej mają w Polsce taki sam dostęp do tych świadczeń, jak obywatelki i obywatele polscy. Dostęp ten uzależniony jest od kryterium dochodowego – wsparcie przysługuje wtedy, kiedy dochód nie przekracza wysokości określonej w przepisach.

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, od października 2018 r. obowiązują nowe, wyższe kryteria dochodowe oraz podwyższone kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej i wyższa maksymalna kwota zasiłku stałego. Kryteria dochodowe to m.in.:

- dla osoby samotnie gospodarującej – w wysokości 701 zł (634 zł w okresie 2015–2018),
- dla osoby w rodzinie – na poziomie 528 zł (514 zł w okresie 2015–2018).

Nowe kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej to m.in.:

- minimalna kwota świadczenia pieniężnego na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzożemek i cudzoziemców ze statusem uchodźcy, ochroną uzupełniającą lub zezwoleniem na pobyt czasowy udzielonym w związku z połączeniem z rodziną – 647 zł (wzrost o 7 proc.),
- maksymalna kwota świadczenia pieniężnego na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzożemek i cudzo-

ziemców ze statusem uchodźcy, ochroną uzupełniającą lub zezwoleniem na pobyt czasowy udzielonym w związku z połączeniem z rodziną – 1 376 zł (wzrost o 3 proc.).

Maksymalna kwota zasiłku stałego została ustalona na poziomie 645 zł (wzrost o 7 proc.).

Kryterium dochodowe jest warunkiem niezależnym od tego, kiedy dana osoba uzyskała ochronę międzynarodową, a więc nie wyklucza tych beneficjentek i beneficjentów, którzy otrzymali ją w niedalekiej przeszłości.

Zgodnie z „Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy” (Art. 87.1), beneficjenci i beneficjentki ochrony międzynarodowej oraz osoby ze zgodą na pobyt ze względów humanitarnych są uprawnione do wykonywania pracy w Polsce bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę. Nabywają one prawo do m.in. podjęcia legalnego zatrudnienia, korzystania z pośrednictwa pracy i rejestracji w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna.

Jeśli chodzi o świadczenia dla osób bezrobotnych, to zarówno obywatele i obywatelki polscy, jak i osoby objęte ochroną międzynarodową mogą ubiegać się o nie jeśli zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy i nie ma dla nich odpowiedniej propozycji pracy, stażu, przygotowania zawodowego oraz spełniają wymóg dotyczący zatrudnienia i wynagrodzenia. Ten ostatni oznacza, że osoba ubiegająca się o świadczenie w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej roku m.in.:

- była zatrudniona i osiągała wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego była opłacana składka na Fundusz Pracy,
- świadczyła usługi na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, jeżeli podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na okres pełnego miesiąca.

Te warunki są niemożliwe do spełnienia przez osoby, które otrzymały ochronę międzynarodową w niedalekiej przeszłości.

Beneficjentki i beneficjenci ochrony międzynarodowej mają dostęp do ochrony zdrowia na takich samych zasadach, co obywatelki i obywatele polscy. Osoby objęte ochroną międzynarodową mogą zarejestrować się w urzędzie pracy jako osoby bezrobotne. W momencie rejestracji urząd zaczyna odprowadzać za nie składki na ubezpieczenie na ubezpieczenie zdrowotne, co umożliwia im korzystanie z opieki medycznej. Jeśli pracują i są za nie odprowadzane

składki na ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe (sytuacja ta nie dotyczy osób pracujących w oparciu o umowę o dzieło), osoby objęte ochroną międzynarodową mogą korzystać z opieki medycznej i nabywają prawo do świadczenia z tytułu choroby i wypadku przy pracy.

W Polsce zasiłek chorobowy oraz wsparcie związane z niepełnosprawnością to dwa różne świadczenia. To drugie może przybierać różne formy i mogą je otrzymać osoby z niepełnosprawnością, ich rodziny oraz osoby opiekujące się nimi. Jedną z podstawowych form takiego wsparcia jest zasiłek rodzinny, uzależniony od kryterium dochodowego. To świadczenie dostępne jest zatem dla beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej, które otrzymały ją w niedalekiej przeszłości.

Podstawowym wsparciem dla pełnoletnich osób z niepełnosprawnością jest renta socjalna, stała lub okresowa. Przysługuje ona osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które:

- powstało przez ukończeniem 18. życia;
- w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej (przed ukończeniem 25. roku życia);
- w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej.
- Jeśli dana osoba straciła częściowo lub całkowicie możliwość wykonywania pracy zarobkowej z powodu stanu zdrowia, to może ubiegać się o rentę z tytułu niezdolności do pracy. Aby ją otrzymać, należy spełnić łącznie trzy warunki:
- być niezdolnym do pracy;
- mieć odpowiedni do wieku wymagany okres ubezpieczenia
- niezdolność do pracy powstała w czasie okresów składkowych lub nieskładkowych wskazanych w ustawie emerytalnej (patrz poniżej), albo w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów (ten wymóg nie dotyczy osób, które są całkowicie niezdolne do pracy oraz mają odpowiedni staż ubezpieczeniowy – 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn).

Jeśli chodzi o emerytury, to osoba ubiegająca się o nią musi osiągnąć wiek emerytalny (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) oraz spełnić inne warunki, dotyczące m.in. odpowiedniego stażu pracy (wypracowania tzw. okresów składkowych – czyli generalnie takich, w czasie których odprowadzane były składki na ubezpieczenie społeczne – i nieskładkowych; aby otrzymać emeryturę minimalną mężczyzna musi mieć 25 okresów składkowych i nieskładkowych, kobieta – 20 lat). Jeśli chodzi o rentę rodzinną, to mają do niej prawo członkowie

rodziny osoby, która w chwili śmierci m.in. miała ustalone prawo do emerytury lub spełniała warunki jej uzyskania albo miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki jej uzyskania.

W odniesieniu do emerytur i rent, osoby objęte ochroną międzynarodową mają do nich taki sam dostęp, jak obywatelki i obywatele polscy. W tym kontekście wykazanie odpowiedniej liczby okresów składkowych i nieskładkowych może być problematyczne ze względu na ubogie doświadczenie zawodowe w Polsce oraz brak możliwości wykazania doświadczenia zawodowego w kraju pochodzenia. Co więcej, kwestie związane z sumowaniem okresów podlegania ubezpieczeniu w Polsce i innych państwach regulowane są w przypadku cudzoziemek i cudzoziemców w umowach bilateralnych. Polska nie zawarła takiej umowy m.in. z Rosją, skąd do tej pory pochodzi najwięcej osób objętych ochroną międzynarodową.

Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że renta z tytułu niezdolności do pracy, emerytura oraz renta rodzinna ogólnie rzecz biorąc są mało dostępne dla tych osób, którym przyznano ochronę międzynarodową w niedalekiej przeszłości. Dostęp do renty socjalnej jest dla tych osób znacznie łatwiejszy.

Beneficjenci i beneficjentki ochrony międzynarodowej mają też prawo do świadczenia wychowawczego w ramach programu „Rodzina 500+”, wprowadzonego w 2016 r.⁵² W czasie realizacji badania, świadczenie to przyznawane było rodzicom lub opiekunom na drugie i kolejne dziecko, do ukończenia 18. roku życia, niezależnie od dochodu osiąganego przez rodzinę. Osoby objęte ochroną międzynarodową posiadają tytuł pobytowy dający prawo pracy w Polsce, mogą więc korzystać także z tego świadczenia. Warunkiem jego przyznania jest jednak zamieszkiwanie w Polsce wraz z rodziną.

Polska częściowo realizuje założenia modelu w odniesieniu do tego wskaźnika. Pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej realizują prawie wszystkie założenia modelu.

Wskaźnik 4.5.2: Zakres uprawnień do świadczeń socjalnych (Extent of entitlement to social benefits)

Drugi wskaźnik dotyczy zakresu uprawnień do świadczeń socjalnych przyznanych osobom objętym ochroną międzynarodową w porównaniu do obywateli i obywateli danego państwa przyjmującego. Narzędzie badawcze daje możliwość wskazania, czy:

52 Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016 poz. 195.

- poziom świadczeń dla beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej jest równy w stosunku do świadczeń obywaterek i obywateli państwa docelowego, ale wprowadzono także dodatkowe świadczenia kierunkowe (np. przejściowe);
- poziom świadczeń dla beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej jest równy w stosunku do świadczeń obywaterek i obywateli państwa docelowego;
- poziom świadczeń dla beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej jest niższy niż ten w odniesieniu obywaterek i obywateli państwa docelowego.

Tak jak w przypadku pierwszego wskaźnika, elementami systemu zabezpieczenia społecznego, które zostały uwzględnione w narzędziu są: pomoc socjalna (świadczenie wyrównujące dochód do poziomu dochodu minimalnego), świadczenia dla osób bezrobotnych, świadczenia z tytułu choroby i niepełnosprawności, świadczenia rodzinne i na dziecko oraz emerytury i renty rodzinne.

Generalnie, poziom świadczeń dla beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej jest równy w stosunku do świadczeń obywaterek i obywateli polskich. Wyjątkiem jest pomoc socjalna.

Wraz z uzyskaniem ochrony międzynarodowej, cudzoziemki i cudzoziemcy w Polsce nabywają prawo do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej na zasadach, przewidzianych w rozdziale 5 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593). Celem pomocy jest wspieranie integracji, a pomoc udzielana jest przez starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemki lub cudzoziemca. Całokształt pomocy, udzielanej za pośrednictwem Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, nazywany jest indywidualnym programem integracji. Zakres wsparcia, które może trwać maksymalnie 12 miesięcy, obejmuje m.in. miesięczne świadczenia pieniężne (w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym) na utrzymanie, w szczególności na wyżywienie, odzież, obuwie, środki higieny osobistej, wydatki mieszkaniowe oraz koszty związane z nauką języka polskiego (patrz: wskaźnik nr 1);

- ubezpieczenie zdrowotne, które uprawnia osobę ubezpieczoną do korzystania z oraz prawo do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych w placówkach publicznych;
- wsparcie pracownika socjalnego;
- doradztwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne;

- zapewnienie wsparcia i informacji, takich jak dane kontaktowe do instytucji, w szczególności do instytucji rynku pracy, społeczności lokalnej, instytucji samorządowych i organizacji pozarządowych.

Kursy językowe dostępne są wyłącznie dla osób, które przystąpiły do indywidualnego programu integracji. Kursy te są często współfinansowane ze środków unijnych i prowadzone przez organizacje pozarządowe. W Warszawie kursy organizuje jednostka samorządu lokalnego – Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie (za środki z budżetu miasta).

W przypadku osób posiadających zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, to miały one prawo jedynie do schronienia, jedzenia, niezbędnej odzieży i zasiłku celowego. Zakres pomocy socjalnej w ich przypadku był zatem niższy niż odnoszący się do obywaterek i obywateli polskich.

W odniesieniu do tego wskaźnika Polska realizuje założenia modelu częściowo, podobnie jak Węgry i Czechy.

Wskaźnik 4.5.3: Bariery administracyjne utrudniające uzyskanie prawa do świadczeń socjalnych (Administrative barriers to obtaining entitlement to social benefits)

Zadaniem trzeciego wskaźnika jest odpowiedź na pytanie, jakie wymogi administracyjne mogą stanowić dla osób korzystających z ochrony międzynarodowej przeszkodę w otrzymywaniu świadczeń socjalnych. Możliwe są cztery odpowiedzi:

- wymagana dokumentacja jest bardzo trudna do uzyskania;
- nadmierne opóźnienia administracyjne i okresy oczekiwania;
- procedura podlega uznaniowym decyzjom, których wynik jest niepewny;
- brak barier administracyjnych.

Tak jak w przypadku pierwszego i drugiego wskaźnika, elementami systemu zabezpieczenia społecznego, które zostały uwzględnione w narzędziu są: pomoc socjalna (świadczenie wyrównujące dochód do poziomu dochodu minimalnego), świadczenia dla osób bezrobotnych, świadczenia z tytułu choroby i niepełnosprawności, świadczenia rodzinne i na dziecko oraz emerytury i renty rodzinne.

W momencie wprowadzania danych do narzędzia, badaczki i badacze projektu NIEM uznali, że w odniesieniu do większości badanych elementów zabezpieczenia społecznego nie istniały przeszkody administracyjne w ich uzyskaniu. Sytuacja przedstawiała się nieco odmiennie w stosunku do świad-

czeń z tytułu choroby i niepełnosprawności, gdzie wskazano na opóźnienia administracyjne i dłuższe okresy oczekiwania, oraz w odniesieniu do świadczeń rodzinnych i na dziecko.

W przypadku tego drugiego elementu chodziło o świadczenie na dziecko w ramach programu „Rodzina 500+”. W momencie wprowadzania danych do narzędzia zdarzały się przypadki, kiedy osobom objętym ochroną międzynarodową nie przyznawano tego świadczenia z powodu braku adnotacji na karcie pobytu o dostępie do rynku pracy. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydawał beneficjentkom i beneficjentom ochrony międzynarodowej karty bez takiej adnotacji. W opinii sądów administracyjnych adnotacja ta jedynie potwierdza przysługujące danej osobie uprawnienia, w związku z czym beneficjentki i beneficjenci ochrony międzynarodowej, mający prawnie zagwarantowany dostęp do rynku pracy, mają równocześnie możliwość skorzystania ze świadczenia. Inaczej sytuacja przedstawiała się w przypadku osób posiadających zgodę na pobyt ze względów humanitarnych: to Straż Graniczna odpowiada za udzielanie tej formy ochrony i wydawanie związanych z nią kart pobytu, które zawierały adnotację „dostęp do rynku pracy”. W przypadku tego elementu systemu zabezpieczenia społecznego wskazano więc na wpływ uznaniowych decyzji na procedurę przyznania wsparcia.

W odniesieniu do tego wskaźnika Polska realizuje prawie wszystkie założenia modelu, podobnie jak pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej objęte badaniem.

Wskaźnik 4.5.4: Informacja dla urzędów świadczących pomoc socjalną na temat uprawnień osób objętych ochroną międzynarodową (Information for social welfare offices about entitlements)

Kolejny wskaźnik dotyczy środków podejmowanych w celu zwiększenia świadomości osób pracujących w urzędach świadczących pomoc socjalną w zakresie konkretnych uprawnień beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej. Możliwe jest, że urzędy opieki społecznej:

- regularnie otrzymują informacje na temat uprawnień i szczególnych ograniczeń osób objętych ochroną międzynarodową lub/i
- regularnie informują swoje pracowniczki i pracowników o uprawnieniach i szczególnych ograniczeniach osób objętych ochroną międzynarodową;
- nie są adresatem ani nie rozpowszechniają wśród osób pracujących w urzędach informacji na temat uprawnień osób objętych ochroną międzynarodową.

Na podstawie konsultacji z ekspertami i ekspertkami, osoby prowadzące badanie NIEM wskazały, że w przypadku Polski urzędy świadczące pomoc społeczną nie są adresatem informacji na temat uprawnień osób objętych ochroną międzynarodową i nie rozpowszechniają one także takich informacji wśród swoich pracowniczek i pracowników.

Wszystkie państwa Grupy Wyszehradzkiej, łącznie z Polską, nie realizują żadnych założeń modelu w odniesieniu do tego wskaźnika.

Wskaźnik 4.5.5: Informacje dotyczące uprawnień i możliwości korzystania z usług społecznych (Information concerning entitlements and use of social services)

Piąty wskaźnik dotyczy tego, czy osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową lub już nią objęte otrzymują systematycznie informacje na temat uprawnień do zabezpieczenia społecznego i możliwości korzystania z usług społecznych. Możliwe są następujące warianty odpowiedzi:

- tak, informacje są zindywidualizowane, adresowane bezpośrednio do konkretnej osoby;
- tak, ale informacje te są przekazywane w inny sposób (np. strona internetowa, broszura);
- takie informacje nie są przekazywane systematycznie w żaden sposób.

W odniesieniu do osób objętych ochroną międzynarodową, informacje o uprawnieniach i możliwości korzystania z usług społecznych przekazywane są systematycznie w ramach uczestnictwa tych osób w indywidualnych programach integracji. Są to informacje zindywidualizowane, adresowane bezpośrednio do danej osoby, przekazywane przez pracowniczkę lub pracownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.

W odniesieniu do piątego wskaźnika Polska realizuje częściowo założenia modelu.

Wskaźnik 4.5.6: Mechanizmy włączania beneficjentem i beneficjentów ochrony międzynarodowej do systemu zabezpieczenia społecznego (Mechanisms to mainstream the integration of beneficiaries of international protection into social security)

Kolejny wskaźnik dotyczy tego, czy ministerstwo jest odpowiedzialne za sprawy społeczne przyjęło: formalną strategię wspierającą integrację osób objętych ochroną międzynarodową poprzez kompleksowe wsparcie w odniesieniu do dochodu, która:

- obejmowałaby ostatni rok kalendarzowy i angażowała wszystkich odpowiednich partnerów (ministerstwa, władze regionalne i lokalne, organizacje pozarządowe);
- zakładałaby mechanizm monitorowania korzystania ze wsparcia w zakresie dochodu przez beneficjentki i beneficjentów ochrony międzynarodowej i rezultatów tego wsparcia;
- zakładałaby mechanizm przeglądu prawodawstwa, praktyk, usług i wyników w zakresie zabezpieczenia społecznego dla osób objętych ochroną międzynarodową w koordynacji ze wszystkimi właściwymi partnerami (ministerstwami rządowymi, władzami regionalnymi i lokalnymi, organizacjami pozarządowymi).

Badaczki i badacze realizujący badanie NIEM wskazali, że w Polsce nie ma mechanizmów włączania integracji osób objętych ochroną międzynarodową w zabezpieczenie społeczne. Żaden z ww. instrumentów nie jest stosowany w Polsce.

Zarówno Polska, jak i pozostałe badane państwa Grupy Wyszehradzkiej, nie realizują żadnych założeń modelu w odniesieniu do tego wskaźnika.

Wskaźnik 4.5.6: Koordynacja z władzami regionalnymi i lokalnymi i/lub organami opieki społecznej w zakresie zabezpieczenia społecznego beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej (Coordination with regional and local authorities and/or welfare bodies on social security for beneficiaries of international protection)

Siódmy wskaźnik dotyczy koordynacji działań między rządem oraz władzami regionalnymi i lokalnymi i/lub organami pomocy społecznej. Narzędzie przewiduje dwie formy współpracy, w ramach których rząd:

- wspiera władze regionalne i lokalne i/lub organy pomocy społecznej w zaspokajaniu potrzeb osób objętych ochroną międzynarodową w zakresie zabezpieczenia społecznego (opracowywanie wytycznych, organizowanie szkoleń, regularne sesje informacyjne o uprawnieniach osób objętych ochroną międzynarodową);
- zapewnienia dodatkowe środki w celu odpowiedniego zaspokojenia potrzeb w zakresie wsparcia dochodów beneficjentek i beneficjentów ochrony międzynarodowej.

Uwzględniając opinie ekspertek i ekspertów oraz fakt, że takie mechanizmy koordynacyjne nie zostały przewidziane w żadnym akcie prawnym, osoby re-

alizujące badanie NIEM potwierdziły, że ww. sytuacje nie dotyczą Polski. Jeśli chodzi o zabezpieczenie społeczne osób objętych ochroną międzynarodową, to w Polsce nie ma mechanizmów koordynacji między rządem a władzami regionalnymi i lokalnymi i/lub organami pomocy społecznej.

Wskaźnik 4.5.8: Partnerstwo na rzecz walki z ubóstwem z wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi (Partnership on poverty relief with expert NGOs)

Ten wskaźnik dotyczy zapewnienia przez państwo eksperckim organizacjom pozarządowym środków na pomoc beneficjentkom i beneficjentom ochrony międzynarodowej. Chodzi o wsparcie osób objętych ochroną międzynarodową w uzyskiwaniu dostępu do świadczeń socjalnych, tak aby wesprzeć walkę z ubóstwem wśród członkiń i członków tej grupy. Bazując na konsultacjach przeprowadzonych w gronie ekspertek i ekspertów oraz analizie aktów prawnych, osoby realizujące badaniem NIEM potwierdziły, że w Polsce nie ma partnerstwa między rządem a wyspecjalizowanymi organizacjami społecznymi na rzecz walki z ubóstwem wśród osób objętych ochroną międzynarodową.

Polska nie realizuje w ogóle założeń modelu w odniesieniu do tego wskaźnika.

Wskaźnik 4.5.9: Beneficjentki i beneficjenci ochrony międzynarodowej żyjący w ubóstwie (Beneficiaries of international protection living in poverty)

W ramach tego wskaźnika należy wskazać odsetek beneficjentów i beneficjentów ochrony międzynarodowej z dochodem poniżej granicy ubóstwa. W związku z tym zespół badawczy NIEM przeprowadził internetową ankietę wśród osób pracujących z osobami objętymi ochroną międzynarodową oraz ekspertek i ekspertów. W narzędziu uwzględniono najczęściej pojawiające się odpowiedzi, czyli:

- większość osób objętych ochroną międzynarodową w Polsce (61– 80%) otrzymuje łączny dochód (ze źródeł prywatnych, z pracy oraz świadczeń socjalnych) w wysokości nieprzekraczającej granicy ubóstwa;
- większość osób korzystających z ochrony humanitarnej w Polsce (61– 80%) otrzymuje dochód (ze źródeł prywatnych oraz z pracy) w wysokości nieprzekraczającej granicy ubóstwa.

Większość państw objętych badaniem NIEM wskazała na brak danych dotyczących tego wskaźnika.

Główne wnioski i rekomendacje

- Dostępne dla osób objętych ochroną międzynarodową wsparcie integracyjne oferowane przez państwo jest ograniczone. W przypadku uzyskania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej osoby mogą ubiegać się o uczestnictwo w jednorocznym indywidualnym programie integracji i otrzymać pomoc w zorganizowaniu swojego życia w Polsce. Do programu integracji nie mogą dołączyć osoby, które otrzymały zgodę na pobyt ze względów humanitarnych.
- Indywidualny program integracji trwa 12 miesięcy. Praktyczki i praktycy wskazują, że jest to okres zbyt krótki na osiągnięcie wymaganych rezultatów. Wskazują również, że pomimo przymiotnika „indywidualny” w nazwie, programy te nie są wystarczająco dostosowane do potrzeb, możliwości i planów beneficjentek i beneficjentów.
- Brak kompleksowej, długofalowej polityki w zakresie integracji osób objętych ochroną międzynarodową w Polsce również utrudnia działania integracyjne, w tym dostęp tych osób do zabezpieczenia społecznego. W tym kontekście szczególnie istotne wydaje się zabezpieczenie osobom objętym ochroną międzynarodową dostępu do świadczeń emerytalnych.
- Państwo nie zapewnia też środków finansowych eksperckim organizacjom pozarządowym, które organizują wsparcie dla osób objętych ochroną międzynarodową w wymiarze socjalnym.

5. INTEGRACJA SPOŁECZNO-KULTUROWA

5.1. Edukacja

Mikołaj Pawlak

Dzieci i młodzież korzystająca z ochrony międzynarodowej lub ubiegająca się o jej nadanie, objęta obowiązkiem szkolnym, ma w Polsce możliwość nauki na zasadach dotyczących osób z polskim obywatelstwem. Osoby te mają również dostęp do szeregu instrumentów wspierających proces ich edukacji. Są jednak przy tym traktowane w systemie edukacyjnym na zasadach dotyczących także dzieci Polek i Polaków powracających z zagranicy (w ramach repatriacji lub reemigracji). Nie mają w rezultacie żadnych dedykowanych im przywilejów czy ułatwień, uwzględniających wyjątkowe potrzeby osób, które opuściły swój kraj chociażby w związku z konfliktem zbrojnym czy w obawie przed prześladowaniem. W systemie edukacji w Polsce brakuje również mechanizmu monitorowania działań edukacyjnych skierowanych do tych grup uczniów i uczennic oraz narzędzi służących do przeglądu prawa edukacyjnego, stosowanych programów nauczania i praktyk czy osiągniętych wyników. Uzupełnieniu tych luk nie sprzyja niski poziom współpracy w realizacji polityki edukacyjnej między urzędami centralnymi a jednostkami samorządu lokalnego i innymi regionalnymi instytucjami systemu edukacji. Zapewnienie szerszego i lepiej trafiającego w potrzeby wsparcia w edukacji osób z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym utrudnia również słabe wykorzystywanie do tego w sposób systemowy doświadczenia i wiedzy zgromadzonych przez szereg organizacji społecznych działających w kraju od lat w tym obszarze. Wszystko to powoduje, iż mimo tego, że w obszarze edukacji osób objętych ochroną międzynarodową lub ubiegających się o nią dzieje się w Polsce wiele dobrego, także w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE, ciągle jest też sporo do zrobienia.

Źródła wiedzy

Analiza sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową (oraz ubiegających się o nią) w obszarze edukacji została dokonana w oparciu o analizę informacji pochodzących z kilku różnych źródeł. Pierwszą grupę stanowiły następujące akty prawa polskiego i europejskiego: Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), Ustawa

Prawo oświatowe z 14 grudnia 2016 roku (Dz.U. z 2019 r., poz. 1148), Ustawa o szkolnictwie wyższym z 2005 roku (Dz. U. 2005 Nr 164 poz. 1365 ze zm.), Ustawa o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 roku (Dz.U. z 2018 r. Poz. 1668, 2024, 2245), Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw (Dz. U. z 2019, poz. 666), Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw (Dz. U. z 2017, poz. 1655), Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 sierpnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw (Dz. U. z 2017, poz. 1634), Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania w celu uznania świadectwa lub innego dokumentu albo potwierdzenia wykształcenia lub uprawnień do kontynuacji nauki uzyskanych w zagranicznym systemie oświaty (Dz. U. z 2016, poz. 1369), Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 lipca 2015 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania do publicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek osób niebędących obywatelami polskimi oraz obywateli polskich, którzy pobierali naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, a także organizacji dodatkowej nauki języka polskiego, dodatkowych zajęć wyrównawczych oraz nauki języka i kultury kraju pochodzenia (Dz. U. z 2015, poz. 1202), Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie postępowania w celu uznania świadectwa lub innego dokumentu albo potwierdzenia wykształcenia lub uprawnień do kontynuacji nauki uzyskanych w zagranicznym systemie oświaty (Dz. U. z 2015, poz. 447), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 180/96, 29.06.2013), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej,

jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 337/9, 20.12.2011), A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM(2005) 389 final, Brussels, 1.9.2005.

W trakcie gromadzenia danych do analizy wystosowano również pisma do kilku instytucji publicznych: Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego i Nauki, Ośrodka Rozwoju Edukacji, Urzędu ds. Cudzoziemców. Zadane w nich pytania częściowo lub w całości odnosiły się do dostępu do edukacji i zostały sformułowane tak, by pozwalały na zgromadzenie informacji objętych wskaźnikami uwzględnianymi w badaniu NIEM. Uzyskane w rezultacie tych działań informacje stały się podstawą do opracowania niniejszej analizy. Ponadto, uwzględniono również raporty oraz uwagi organizacji międzynarodowych i społecznych, w tym biura Wysokiego komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców (UNHCR). Zgromadzone informacje oraz wyciągnięte na ich podstawie pierwsze wnioski zweryfikowano także podczas wywiadów z osobami reprezentującymi UNHCR oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Przeprowadzone działania badawcze pokazują, iż instytucje zajmujące się w Polsce różnymi aspektami związanymi z edukacją osób nieposiadających polskiego obywatelstwa, dysponują dosyć obszernymi zbiorami różnorodnych informacji. Jednak ocenę sytuacji oraz szczególnych potrzeb edukacyjnych osób objętych ochroną międzynarodową (oraz ubiegających się o nią) utrudniać może fakt, iż gromadzone dane urzędowe mają pewne niedoskonałości, jeśli chodzi o szczegółowość ujmowanych w nich informacji, możliwość ich agregacji oraz ich ogólną jakość wynikającą ze sposobu wprowadzania danych do Systemu Informacji Oświatowej. Wobec braku obowiązującej wydzielonej polityki edukacyjnej dotyczącej osób z przyznaną ochroną międzynarodową czy ubiegające się o nią oraz innych pokrewnych dokumentów nie można było w niniejszym opracowaniu uwzględnić rządowych dokumentów strategicznych. Bardziej szczegółowe informacje na temat zakresu danych dostępnych w urzędach centralnych oraz ich braków można znaleźć w przedstawionym w tym rozdziale omówieniu wyników dotyczących poszczególnych wskaźników służących analizie sytuacji w obszarze edukacja w ewaluacji NIEM (więcej zob. rozdział metodologiczny w niniejszym raporcie).

Dla osób przyjeżdżających do danego państwa bez jego obywatelstwa, a w szczególności jeśli uciekają przed wojną czy prześladowaniem, niezwykle ważne jest zapewnienie możliwości codziennego funkcjonowania w wielu obszarach życia oraz stworzenie warunków sprzyjających zwiększeniu szans na ich integrację w społeczeństwie przyjmującym. W przypadku osób poniżej 18 roku życia istotne jest szczególnie, by zmiana kraju pobytu nie prowadziła do długotrwałego przerwania ich edukacji. Możliwość korzystania z nauki w kraju pobytu nie tylko służy poszerzeniu możliwości ich dalszego rozwoju w przyszłości, ale również stwarza im okazje do jak najczęstszych kontaktów ze znajdującymi się w podobnym wieku osobami ze społeczeństwa przyjmującego.

Na taką rolę włączenia dzieci i młodzieży z doświadczeniem migracji przymusowej/uchodźstwa do systemu edukacji państw przyjmujących zwracają uwagę regulacje Unii Europejskiej. Zgodnie z prawem wspólnotowym osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową muszą mieć dostęp do edukacji, ale może ona być organizowana na podstawie odrębnego programu nauczania i w oddzielnych klasach aż do momentu nabycia wiedzy i kompetencji pozwalających na pełny udział w regularnym trybie edukacji. Zgodnie z art. 14 dyrektywy UE tzw. recepcyjnej⁵³ osoby małoletnie ubiegające się o ochronę międzynarodową w ciągu trzech miesięcy od złożenia wniosku powinny mieć dostęp do edukacji na warunkach podobnych jak osoby z obywatelstwem danego kraju. Ten sam artykuł stanowi, że dzieci powinny mieć dostęp do zajęć przygotowawczych i językowych, ułatwiających im uczestnictwo w systemie edukacji. Nie zawiera jednak żadnych dodatkowych wskazówek dotyczących sposobu organizacji lub jakości tych zajęć. Państwa członkowskie muszą także zapewnić alternatywne rozwiązania edukacyjne, jeżeli dostęp do krajowego systemu edukacji nie jest możliwy ze względu na szczególną sytuację osoby w wieku poniżej 18 lat. Dzieciom objętym ochroną międzynarodową bezpieczny i pełny dostęp do edukacji gwarantuje także art. 27 dyrektywy UE w sprawie kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej⁵⁴.

53 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 180/96, 29.06.2013).

54 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 337/9, 20.12.2011).

Dla ułatwienia procesu integracji w szkole standardy unijne wykraczają poza bardziej ograniczone gwarancje konwencji genewskiej, które zapewniają jedynie równy dostęp do edukacji na poziomie podstawowym, podczas gdy inne formy edukacji konwencja gwarantuje na możliwie najbardziej korzystnych warunkach, co najmniej równym traktowaniu innych obywateli i obywateli państw trzecich. Ponadto, edukacji jest poświęcona piąta wspólna podstawowa zasada UE w zakresie integracji imigrantek i imigrantów⁵⁵. Podkreśla się w niej, że wysiłki edukacyjne mają zasadnicze znaczenie dla przygotowania osób migrujących, a zwłaszcza ich dzieci, by zwiększyć ich szanse na stanie się bardziej aktywnymi członkami i członkiniami społeczeństwa.

Wskaźnik 5.1.1: Liczba dzieci i młodzieży posiadających status ochrony międzynarodowej pobierających naukę w placówkach edukacyjnych

Na podstawie przedstawionych rozwiązań wedle informacji z Systemu Informacji Oświatowej (SIO)⁵⁶ na koniec września 2018 r. w 7161 szkołach podstawowych i średnich w Polsce uczyło się 43 892 dzieci bez polskiego obywatelstwa. Wśród nich było 212 osób posiadających status uchodźcy lub należących do rodzin osób z takim statusem, 815 ze zgodą na pobyt tolerowany, 448 objętych tymczasową ochroną w Polsce, 383 należących do rodzin osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźczyny lub uchodźcy, 310 z ochroną uzupełniającą lub należących do rodziny osób nią objętych. Ponadto 3 915 uczennicom i uczniom udzielono zezwolenia na pobyt z przyczyn humanitarnych lub były osobami należącymi do rodzin osób z takim zezwoleniem, a 1 131 należało do rodziny osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Pozostałą część dzieci bez polskiego obywatelstwa stanowiły osoby z zezwoleniem na pobyt czasowy na skutek różnych okoliczności, w tym w związku z byciem ofiarą handlu ludźmi czy dzieci przybywające do Polski w wyniku procesu łączenia rodzin (w sumie to 2720 osób z obu grup) oraz między innymi dzieci migrantów i migrantek ekonomicznych oraz wewnątrzunijnych rezydentów i rezydentek długoterminowych Unii Europejskiej. Jak można łatwo obliczyć, należące do dwóch ostatnich grup ok. 31 tysięcy dzieci znajdujących się w Polsce na skutek migracji dobrowolnych stanowi zdecydowaną większość spośród uczennic

55 A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM(2005) 389 final, Brussels, 1.9.2005.

56 Elektroniczny system baz danych Ministerstwa Edukacji Narodowej służący do gromadzenia informacji o szkołach, placówkach oświatowych, nauczycielach oraz uczniach, utworzony na podstawie Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. 2011 nr 139 poz. 814) – zob. <https://sio.men.gov.pl/sio/login#>.

i uczniów bez polskiego obywatelstwa. Sposób gromadzenia i agregowania tych danych liczbowych w systemie SIO nie pozwala niestety Ministerstwu Edukacji Narodowej na ocenę, ile osób należących do poszczególnych kategorii spośród wymienionych w tym paragrafie uczy się na poszczególnych etapach edukacji. Może to utrudniać monitorowanie postępów edukacyjnych danych kategorii uczniów i uczennic i proponowanie w rezultacie odpowiednich rozwiązań mających na celu wsparcie ich nauki⁵⁷. Ponadto, w systemie nie jest też odnotowywana płeć osób korzystających z nauki.

Niestety, ani Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Nauki, ani tym bardziej Ministerstwo Edukacji Narodowej nie zbierają informacji o liczbie zarejestrowanych na listach działających w kraju uczelni wyższych słuchaczy i słuchaczek, korzystających z jednej z form ochrony międzynarodowej lub starających się o uzyskanie takiej ochrony⁵⁸.

Warto w tym miejscu wspomnieć także o dostępie do przedszkoli. Zgodnie z przepisami art. 165 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2019 r., poz. 1148) osoby niebędące obywatelami polskimi korzystają z nauki i opieki w publicznych przedszkolach lub publicznych innych formach wychowania przedszkolnego, a także w niepublicznych przedszkolach, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203), oddziałach przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, i niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, na warunkach dotyczących obywateli polskich. W odpowiedzi na dotyczące tego zagadnienia pytanie zadane przez ISP Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN) przyznało, że „nie posiada informacji o występowaniu utrudnień w dostępie do edukacji wynikających z uczestniczenia przez dzieci w procedurze o uzyskanie ochrony lub w związku z korzystaniem przez nie z ochrony”. Z informacji uzyskanych podczas wywiadu z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce wiemy jednak, że w praktyce dostęp do edukacji na poziomie przedszkolnym bywa utrudniony dla dzieci przebywających w ośrodkach uchodźczych czy placówkach opiekuńczych, gdzie odpowiednie placówki nie zawsze są tworzone.

57 Zob. Odpowiedź MEN na pytania zadane przez ISP.

58 Zob. Odpowiedź z MNiSW na pytania zadane przez ISP.

Wskaźnik 5.1.2: Średni okres od złożenia wniosku azylowego do zapisania dzieci do szkół podstawowych / średnich / przygotowawczych programów edukacyjnych (Average time between an asylum application and the enrolment of children in primary/secondary education/preparatory educational programmes)

Kolejny wskaźnik określa, ile czasu w badanym kraju ubiega od momentu złożenia wniosku o udzielenia ochrony do rozpoczęcia przez dziecko edukacji (zapisania dziecka do placówki edukacyjnej). Trudne jest jednoznaczne oszacowanie tego terminu w Polsce. Zgodnie z informacją udzieloną przez Urząd ds. Cudzoziemców, procedura zapisywania dziecka będącego w procedurze uchodźczej do placówki edukacyjnej nie powinien przekraczać 2 tygodni, ponadto zapisywanie odbywa się w trybie ciągłym w trakcie roku szkolnego. Niemniej jednak eksperci i ekspertki Polskiego oddziału UNHCR zwracają uwagę, że w praktyce sytuacja może wyglądać inaczej, jeśli dziecko pojawi się pod koniec roku szkolnego i to raczej nie będzie uczęszczało do szkoły jeszcze w tym roku (w Polsce są dwa miesiące wakacji letnich w lipcu i sierpniu). Teoretycznie są przewidziane kursy języka polskiego w okresie letnim, ale nie brakuje informacji, czy dzieci, które nie są zapisane do szkoły, mogą w tego typu zajęciach uczestniczyć (i czy robią to w praktyce).

W odpowiedzi na zapytanie zespołu badawczego NIEM Ministerstwo Edukacji Narodowej przyznało, że nie monitoruje czasu pomiędzy zarejestrowaniem dziecka w ośrodku dla osób w procedurze uchodźczej / w domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej a zapisaniem jej lub jego do szkoły. Częściowe informacje dotyczące realizowania prawa do edukacji dzieci z doświadczeniem uchodźczym mogą być gromadzone przez dyrektorki/ dyrektorów szkół oraz administracje lokalną (na poziomie gminy).

Wskaźnik 5.1.3: Dostęp do edukacji (Access to education)

Ten wskaźnik dotyczy uwarunkowań prawnych dotyczących dostępu dzieci i młodzieży z doświadczeniem uchodźstwa do edukacji w kraju pobytu.

Polskie prawo reguluje dostęp do edukacji osób poniżej 18 lat ubiegających się o ochronę międzynarodową i osób w tym samym wieku z przyznaną ochroną w zakresie idącym dalej niż wytyczają to wymienione standardy europejskie. Warunki podejmowania nauki przez osoby bez obywatelstwa polskiego w szkołach w Polsce są określone przepisami art. 165 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425, Dz. U. z 2004 r. nr 256,

poz. 2572, ze zm). Na podstawie tych regulacji osoby przyjeżdżające do Polski z innych państw (w tym migrujące przymusowo) miały w objętym niniejszą analizą okresie prawo do nauki i opieki we wszystkich typach publicznych przedszkoli i szkół do skończenia 18 lat lub ukończenia szkoły średniej na takich samych warunkach jak obywatelki i obywatele Polski niezależnie od posiadanego przez daną osobę prawnego statusu pobytu w Polsce, a także bez uregulowanego statusu do pobytu.

Bezpłatny dostęp do edukacji na poziomie policealnym czy do różnych form kształcenia ustawicznego lub przeznaczonego dla dorosłych ograniczony jest do osób, które posiadają uregulowany status pobytu w kraju. Mogą więc z tego korzystać osoby, którym na terenie Polski udzielono zezwolenia na pobyt stały, ochrony uzupełniającej (i członkinie lub członkowie ich rodzin), zgody na pobyt tolerowany, zgody na pobyt ze względów humanitarnych (i członkinie lub członkowie ich rodzin), ochrony czasowej, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy w związku z okolicznością, o której mowa w art. 127, art. 159 ust. 1, art. 176 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 lub 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650). Dotyczy to także osób, którym nadano status uchodźcy oraz członkiń lub członków ich rodzin, jak również rodzin osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

Dostęp dziecka do konkretnej szkoły jest uzależniony od miejsca jego zamieszkania (na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego w ramach obwodu). Nieistotny jest status legalnego pobytu osób będących rodzicami lub opiekunami dziecka, w tym posiadanie przez nie zgody na pobyt tolerowany lub nieuregulowany status ich pobytu. W ciągu ostatnich kilku lat zasady przyjmowania dzieci z zagranicy do przedszkoli i szkół w Polsce zostały uproszczone. Zniesiono też wymóg uznawania świadectw szkolnych, wprowadzając inne sposoby identyfikowania osiągniętego przez danego ucznia czy daną uczennicę poziomu edukacji (zob. dalej).

Bardziej skomplikowany może być dostęp do szkolnictwa policealnego i wyższego. O ile osoby z przyznaną ochroną międzynarodową (status uchodźcy i ochrona uzupełniająca) mogą podejmować i odbywać studia, studia doktorskie oraz inne formy kształcenia, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach określonych w ustawie na zasadach osób z obywatelstwem polskim, o tyle ustawa o szkolnictwie wyższym z 2005 roku (Dz. U. 2005 Nr 164 poz. 1365 ze zm.) w art. 43 nie wspominała osób ubie-

gających się o ochronę międzynarodową i objętych ochroną humanitarną jako mających dostęp do szkolnictwa wyższego na zasadzie takiej jak osoby z obywatelstwem polskim. Taka sytuacja nie uległa zmianie wraz z przyjęciem nowej ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 roku (Dz.U. z 2018 r. Poz. 1668, 2024, 2245), która weszła w życie 1 października tego samego roku. O ile dostęp do szkolnictwa wyższego dla niektórych osób korzystających z ochrony międzynarodowej jest w rezultacie ograniczony, to inaczej jest z dostępem do edukacji policealnej. Ustawa z 1991 roku o systemie oświaty w art. 94a otwiera dostęp do edukacji policealnej dla osób należących do wszystkich kategorii ochrony międzynarodowej na zasadach analogicznych jak w przypadku wcześniejszych poziomów edukacji.

Wskaźnik 5.1.4: Dostęp do edukacji dla grup wymagających szczególnego traktowania (Access to education for groups of special concern)

Ten wskaźnik sprawdza, czy w badanym kraju rozwiązania dotyczące dostępu do edukacji dzieci i młodzieży z doświadczeniem uchodźstwa zostały uwzględnione potrzeby osób należących do grup wrażliwych. W tym wskaźniku jako grupy wrażliwe zostały uwzględnione: nieletnie dzieci bez opieki, osoby które doświadczyły przemocy, tortur lub innego rodzaju traum a także nietleni będące w wieku starszym niż ustawowy wiek szkolny.

Analiza pokazuje, że obecnie w polskim systemie edukacji brakuje jakichkolwiek rozwiązań uwzględniających szczególne potrzeby osób z doświadczeniem uchodźczym czy migracyjnym, które można zaliczyć do jednej z grup wrażliwych. W szczególności dotyczy to osób doświadczających przemocy, małoletnimi bez opieki lub znajdującymi się w wieku, którego nie obejmuje obowiązek edukacyjny. Jeszcze do niedawna na szczególne potrzeby uczniów i uczniów wskazywano w kontekście prawa do nauki w oddziale przygotowawczym (więcej – dalej w tym rozdziale). Jednak w nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi(...) usunięto wprowadzający odpowiednie rozwiązanie przepis art. 17 ust. 4. Od 2017 roku prawo oświatowe nie wyszczególnia już grupy uczennic i uczniów, po przeżyciu przemocy – tortur, znęcania się, czy doświadczających traumy z innych powodów. W rezultacie wszystkie ww. grupy wrażliwe nie mają żadnych elementów szczególnego wsparcia, innych niż te przysługujące wszystkim osobom bez polskiego obywatelstwa, objętych obowiązkiem szkolnym.

Wskaźnik 5.1.5: Bariery administracyjne w dostępie do edukacji (Administrative barriers to education)

Ten wskaźnik dotyczy barier, które mogą utrudnić dziecku lub młodej osobie w pełni korzystania z przysługującej jej lub jemu prawa do edukacji w nowym kraju pobytu.

W Polsce w tym kontekście mamy do czynienia z dwoma rodzajami problemów, na które może być potrzeba odpowiedzenia w systemie oświaty. Pierwszy dotyczy uznania nabytych kompetencji czy osiągniętego poziomu edukacji w kraju pochodzenia danej osoby nie posiadającej polskiego obywatelstwa. Natomiast drugi obejmuje przyjęcie takiej osoby do konkretnej placówki edukacyjnej, co szczególnie w przypadku osób nie mogących zaprezentować odpowiednich dokumentów z kraju pochodzenia stwarza dodatkowe wyzwania.

W przypadku niemożności złożenia oryginału lub duplikatu certyfikatu lub innego dokumentu poświadczającego osiągnięty poziom wykształcenia, wykształcenie uzyskane przez daną osobę za granicą lub prawo tej osoby do kontynuowania nauki uzyskane za granicą, w tym do ubiegania się o przyjęcie na studia wyższe, mogą zostać potwierdzone w Polsce w drodze decyzji administracyjnej (art. 93a-93h ustawy o systemie oświaty). W odniesieniu do osób objętych ochroną międzynarodową decyzję wydaje kurator oświaty właściwy dla województwa mazowieckiego. W przypadku pojawienia się trudności z określeniem poziomu wykształcenia kurator może zwrócić się o dodatkowe informacje do konsulatu kraju pochodzenia osoby nieposiadającej polskiego obywatelstwa. Może również odbyć rozmowę z wnioskującą o przyjęcie do szkoły osobą w celu sprawdzenia jej poziomu wykształcenia. Zakres takiej rozmowy sprawdzającej określa samodzielnie kurator. Może być ona przeprowadzona przez komisję, którą także wyznacza kurator. Jeżeli przemawia za tym interes osoby wnioskującej, komisja może zostać ustanowiona także przy kuratorium oświaty właściwym terytorialnie dla miejsca zamieszkania tej osoby. Jest ona również zwolniona z opłaty za rozmowę (obowiązkowej w innych przypadkach) – zarówno w przypadku osób objętych ochroną międzynarodową jak i dopiero się o nią starających. Problemem jest jednak brak jakichkolwiek obiektywnych zasad, jak powinna przebiegać taka rozmowa sprawdzająca i jakie kryteria powinna spełnić dana osoba wnioskująca o przyjęcie do szkoły.

W rezultacie przedstawionej kwalifikacji na odpowiedni poziom edukacyjny danej osoby (o ile stwierdzenie nabytych przez nią kompetencji nie jest możliwe w inny sposób), kolejnym etapem jest jej przyjęcie do konkretnej placówki

edukacyjnej, co leży w kompetencji jej dyrekcji. Jeżeli osoba, której dotyczy wniosek o przyjęcie, nie posiada odpowiednich dokumentów, przeprowadza się z nią rozmowę mającą na celu sprawdzenie, na jaki poziom edukacji należy ją zapisać. Oceny można również dokonać na podstawie oświadczenia rodzica, opiekuna prawnego lub samego ucznia czy uczennicy nie posiadających polskiego obywatelstwa, pod warunkiem, że są pełnoletni. Jeśli chodzi o wspomnianą rozmowę kwalifikacyjną, należy podkreślić, iż brakuje niestety jej znormalizowanego ogólnokrajowego scenariusza. To dyrektorka lub dyrektor szkoły samodzielnie podejmuje decyzję, do której klasy należy skierować danego ucznia lub daną uczennicę i jakie kryteria przy tym zastosować (zazwyczaj decyzja zależy od ich wieku lub całkowitej liczby lat ukończonej edukacji). Na pewno są osoby, którym posiadane wiedza i doświadczenie pozwalają na dokonanie decyzji najlepszej dla dobra dziecka. Jednak dyrektorki i dyrektorzy, którzy z osobami pochodzącymi z danego kraju stykają się po raz pierwszy nie mają dostępu do ujednoliconych centralnie wskazówek postępowania w takiej sytuacji. Istnieją jedynie przykłady działań podejmowanych przez instytucje wsparcia edukacji, działające na poziomie lokalnym. Przykładem może być Warszawskie Centrum Innowacji Edukacyjno-Społecznych i Szkoleń (WCIES, www.wcies.edu.pl/), będące placówką rozwoju nauczycieli funkcjonującą w strukturze m.st. Warszawy - przygotowało wytyczne dla lokalnych szkół jak przeprowadzać wywiad z uczniem czy uczennicą, którzy nie mają dokumentów z kraju pochodzenia.

Kilka innych utrudnień ograniczających dostęp do edukacji osobom bez polskiego obywatelstwa (w tym korzystającym z ochrony międzynarodowej lub ubiegającym się o jej uzyskanie) dotyczy kształcenia policealnego i wyższego. Nie zostały one rozwiązane mimo zmian w prawie wprowadzonych w 2018 roku, a nawet uległy pogłębieniu. W przyjętej wówczas nowej ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w jej art. 79 określono jedynie, iż uczelnia publiczna może pobierać opłaty za usługi edukacyjne związane z kształceniem osób nieposiadających polskiego obywatelstwa na studiach stacjonarnych prowadzonych w języku polskim (które są bezpłatne dla obywateli i obywateli polskich). Jednak art. 324 tej samej ustawy zwalnia z tych opłat osoby objęte ochroną międzynarodową lub należące do rodziny osoby korzystającej z takiej ochrony w Polsce. Możemy zatem założyć, że do innych grup osób z doświadczeniem uchodźczym mają zastosowanie ogólne zasady. W szczególności dotyczy to osób ubiegających się o azyl i objętych ochroną humanitarną. Osoby

należące do tych grup mogą więc zostać zwolnione z czesnego związanego z korzystaniem z edukacji na poziomie wyższym, ale decyzję musi podjąć jeden z podmiotów wymienionych w art. 323, ust. 1 tej samej ustawy (tj. minister szkolnictwa wyższego i nauki, rektorat lub dyrekcja odpowiedniego instytutu naukowego). Niestety ani Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Nauki, ani tym bardziej Ministerstwo Edukacji Narodowej nie zbierają informacji o liczbie zarejestrowanych na listach działających w kraju uczelni wyższych słuchaczy i słuchaczek, korzystających z jednej z form ochrony międzynarodowej lub starających się o uzyskanie takiej ochrony⁵⁹. W rezultacie, brakuje nam wiedzy o skali zjawiska oraz ewentualnych specyficznych potrzebach edukacyjnych takich osób.

Wskaźnik 5.1.6: Podniesienie świadomości na temat specyficznej sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową w zakresie ich potrzeb edukacyjnych (Raising awareness about the specific situation of beneficiaries of international protection regarding education)

Samo wprowadzenie rozwiązań zwiększających dostępność dzieci będących obcokrajowcami do edukacji oraz wspomagających proces ich nauczania może nie wystarczyć. Ważne jest, by towarzyszyło temu również odpowiednie przygotowanie kadry zarządzającej placówkami edukacyjnymi i kadry nauczycielskiej, jak również działania mające na celu uwrażliwienie tych osób na specyficzne potrzeby dzieci i młodzieży przyjeżdżającej do Polski z różnych państw i kręgów kulturowych. W tym kontekście sytuacja w szkołach oraz na uniwersytetach w Polsce zmienia się bardzo powoli.

Według deklaracji MEN informowanie placówek oświatowych o uprawnieniach edukacyjnych osób nieposiadających polskiego obywatelstwa oraz o zasadach realizacji ich nauki odbywa się za pośrednictwem strony internetowej resortu edukacji⁶⁰. Według ministerstwa zainteresowane szczegółami osoby są informowane o zasadach przyjmowania do szkół oraz formach wsparcia skierowanych do uczniów i uczennic z zagranicy bezpośrednio w trakcie korespondencji i rozmów telefonicznych⁶¹.

Na wspomnianej zakładce witryny resortu edukacji brakuje jednak infor-

59 Zob. Odpowiedź z MNiSW na pytania zadane przez ISP.

60 Zob. <https://www.gov.pl/web/edukacja/informacja-o-ksztalceniu-w-polskim-systemie-oswiaty-osob-przybywajacych-z-zagranicy>.

61 Odpowiedź MEN na pytania zadane przez ISP.

macji o specyfice sytuacji i konkretnych potrzebach w edukacji osób objętych ochroną międzynarodową lub ubiegających się o jej nadanie. W ramach uruchomionego przez ministerstwo konkursu wydaje się co prawda podręczniki dostosowane do potrzeb uczniów i uczennic nie posiadających polskiego obywatelstwa. Na wspomnianej stronie internetowej można znaleźć odnośniki do przewodnika dla nauczyciela „W polskiej szkole” oraz narzędzia do pracy z uczniami z doświadczeniem migracji zgodne z podręcznikami dla klas I-III szkoły podstawowej. Opublikowana jest także metodyka nauczania języka edukacji szkolnej uczniów z doświadczeniem migracji w zakresie lekcji matematyki⁶². Nie towarzyszą temu jednak bardziej systematyczne działania upowszechniające i komunikacja z dyrekcją szkół, czy inne próby zwiększenia jej wiedzy na temat potrzeb edukacyjnych i zasad pracy z osobami objętymi z ochroną międzynarodową⁶³. Na potrzebę prowadzenia takich działań może wskazywać między innymi występowanie omyłkowych w danych wpisywanych w Systemie Informacji Oświatowej (SIO). Wedle informacji uzyskanej z MEN ciągle pojawiają się tam błędnie wpisane funkcjonujące w Polsce formy ochrony lub nazwy nieistniejących państw pochodzenia uczniów czy uczennic⁶⁴.

W 2018 r. nie przeprowadzono w Polsce żadnej finansowanej ze środków publicznych kampanii, która miałaby na celu uwrażliwienie należących do społeczeństwa przyjmującego osób uczących się czy studiujących na sytuację i potrzeby osób objętych ochroną międzynarodową. W podstawie programowej można znaleźć jedynie pewne elementy dotyczące różnorodności kulturowej, tolerancji i przeciwdziałania dyskryminacji, ale nie wiadomo, w jakim zakresie i w jaki sposób są one realizowane oraz na ile poruszają zagadnienia związane z uchodźstwem. Sytuacja taką mogła wystąpić szczególnie po ostatniej reformie systemu oświaty, kiedy na realizację całego programu nauczania brakuje czasu w przepełnionych szkołach, a kadra szkół nie ma dostatecznego wsparcia od centralnych instytucji oświatowych. Tylko w pewnym stopniu tę lukę mogły zapełnić działania realizowane w programie Ministerstwa Edukacji Narodowej skierowanym na wsparcie szkół pracujących z uczniami z doświadczeniem migracyjnym - „Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w wielokulturowym środowisku szkolnym”. Materiały i informacje dotyczące edukacji w szkołach osób nieposiadających polskiego obywatelstwa są również publikowane

62 Zob. <http://fundacjareja.eu/do-pobrania/>.

63 Informacja z wywiadu z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

64 Informacja z wywiadu z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

na stronie internetowej Ośrodka Rozwoju Edukacji (ORE), jednostki podległej MEN, której celem jest inicjowanie i wdrażanie działań mających poprawić system oświaty i jakość edukacji⁶⁵.

W odniesieniu do edukacji na poziomie wyższym można wspomnieć o programie „Witamy w Polsce” realizowanym przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej (NAWA, <https://nawa.gov.pl/>). W programie wspiera się uczestniczące w nim uczelnie w przygotowaniu się do obsługi na polskich uczelniach lub w jednostkach naukowych osób nie posiadających polskiego obywatelstwa (przyjeżdżających z zagranicy w celu podjęcia studiów lub do pracy)⁶⁶. Jednak według Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego realizowane w programie działania mają charakter ogólny i nie są ukierunkowane na jakąkolwiek szczególną grupę społeczną. W rezultacie, w żaden sposób nie uwzględniają sytuacji osób z doświadczeniem uchodźczym.

Wskaźnik 5.1.7: Umieszczenie w obowiązkowym systemie szkolnym (Placement in the compulsory school system)

Wskaźnik dotyczy tego, w jaki sposób w badanym kraju są zapewniane prawa dzieci i młodzieży z doświadczeniem uchodźstwa do edukacji. mianowicie czy na poziomie krajowym zostały opracowane kryteria ochrony tego prawa a także konieczności uwzględnienia potrzeb osób przynależących do grup wrażliwych, mechanizm monitoringu i ewaluacji realizacji tych praw przed poszczególne podmioty publiczne.

Dzieci i młodzież bez obywatelstwa polskiego objęte ochroną międzynarodową lub starające się o jej uzyskanie mają dostęp do systemu powszechnej edukacji na warunkach analogicznych jak osoby z obywatelstwem Polski. Dotyczy to również sposobu kwalifikowania do nauki w konkretnej placówce edukacyjnej. Niestety, jak przyznał MEN w odpowiedzi udzielonej ISP, Ministerstwo nie monitoruje czasu między zgłoszeniem się dziecka do ośrodka recepcyjnego, jego zamieszkaniem w ośrodku pobytowym lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, a zapisaniem tej samej osoby do szkoły. W tym kontekście MEN zaznaczył jeszcze, iż za przyjmowanie uczennic i uczniów do szkoły odpowiedzialna jest jej dyrekcja. To dyrektorki i dyrektorzy publicznych szkół podstawowych kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkane w obwodach tych szkół, a gmina kontroluje spełnianie obowiązku nauki przez młodzież

65 Zob. <https://www.ore.edu.pl/2015/09/cudzoziemcy-w-polskiej-szkole/>

66 Odpowiedź z MNiSW na pytania zadane przez ISP.

zamieszkałą na terenie tej gminy. Ponadto, osoby na stanowisku wójta gminy (czy burmistrza lub prezydenta miasta) mają obowiązek przekazywać dyrekcji szkół podstawowych na obszarze gminy informacje o aktualnym stanie i zmianach w ewidencji dzieci i młodzieży w wieku 3-18 lat.⁶⁷ Dane dotyczące zamieszkania w poszczególnych jednostkach terytorialnych osób objętych ochroną międzynarodową lub starających się o nią i podlegających obowiązkowi szkolnemu nie są więc gromadzone w sposób scentralizowany przez żadną instytucję publiczną (nie robi tego również Urząd ds. Cudzoziemców).

Zdaniem reprezentacji biura UNHCR w Polsce w rzeczywistości dostęp do edukacji dzieci i młodzieży bez polskiego obywatelstwa może być uzależniony od daty przyjazdu danej osoby do Polski – jeśli będzie to koniec roku szkolnego i nie uda się danemu dziecku w czerwcu dostać do szkoły, to brak kontaktu z edukacją może trwać przez całe wakacje⁶⁸.

Wskaźnik 5.1.8: Długość okresu wsparcia językowego (Length of language support)

Ten wskaźnik donosi się do oszacowania czasu trwania zajęć językowych dla dzieci i młodzieży z doświadczeniem uchodźczym. W Polsce okres trwania zajęć językowych dla dzieci oraz młodzieży z doświadczeniem uchodźczym zależy od potrzeb osoby zaangażowanej w tego typu zajęcia.

Osoby osiedlające się w Polsce podlegające obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, które nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym, mają prawo do jego bezpłatnej nauki w formie dodatkowych zajęć lekcyjnych z języka polskiego w wymiarze nie mniejszym niż dwie godziny tygodniowo. Organizuje ją gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania danej osoby. Dodatkowe zajęcia z języka polskiego są dostępne cudzoziemcom tak długo, jak potrzebuje tego uczeń lub uczennica

Wskaźnik 5.1.9: Regularność programów orientacyjnych i językowych oraz dedykowanych środków edukacyjnych (Regularity of orientation and language programmes and targeted education measures)

Kolejny wskaźnik weryfikuje, czy zajęcia językowe oraz dotyczące orientacji kulturowej są oferowane w sposób systemowy.

67 Odpowiedź z MEN na pytania zadane przez ISP.

68 Informacja uzyskana przez ISP podczas wywiadu z osobą reprezentującą biuro UNHCR w Polsce.

W polskim systemie edukacyjnym wprowadzono także szereg rozwiązań dostosowanych do potrzeb osób poniżej 18 roku życia z doświadczeniem migracyjnym (w tym uchodźczym).. Sposób organizacji nauki języka polskiego określa wspomniane już rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 30 lipca 2015 roku w sprawie warunków i trybu przyjmowania do publicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek osób niebędących obywatelami polskimi(...). Te same osoby mogą również skorzystać przez 12 miesięcy z dodatkowych zajęć wyrównawczych z przedmiotów nauczania, jeżeli taką potrzebę stwierdzi nauczyciel prowadzący. Uprawnienie to obejmuje jedną dodatkową tygodniowo godzinę nauki danego przedmiotu. Podobnie jak w przypadku lekcji języka polskiego, zajęcia te mogą być prowadzone indywidualnie lub w grupie. Łączna liczba godzin wszystkich dodatkowych lekcji, w tym dotyczących języka polskiego, nie może przekroczyć pięciu tygodniowo na jednego ucznia lub jedną uczennicę. Po upływie 12-miesięcznego okresu ta sama osoba może korzystać z zajęć wyrównawczych dostępnych na zasadach ogólnych wszystkim uczennicom i uczniom.

Od września 2016 r. organ prowadzący daną szkołę (odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego) na wniosek dyrekcji może również zorganizować oddział przygotowawczy dla osób przybywających z zagranicy. Do oddziału może zostać zakwalifikowany uczenica lub uczeń w przypadku stwierdzenia, że ma trudności adaptacyjne związane z różnicami kulturowymi lub ze zmianą środowiska edukacyjnego. Takie okoliczności mogą wynikać z wcześniejszego kształcenia za granicą lub z trudności komunikacyjnych, związanych z nieznajomością lub słabą znajomością języka polskiego.

Zgodnie z art. 17 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 9 września 2016 r. nauka w oddziale przygotowawczym miała przede wszystkim przysługiwać uczniom i uczennicom, u których niedostateczna znajomość języka polskiego lub jej brak, czy konieczność dostosowania procesu kształcenia do ich potrzeb edukacyjnych, towarzyszą doświadczeniu przemocy, tortur, znęcania się lub innych form traumy. Nie gromadzi się jednak danych dotyczących liczby takich dzieci uczęszczających do oddziałów przygotowawczych. W rezultacie, nie można stwierdzić, w jakim stopniu to do ich potrzeb była dostosowana nauka w oddziałach, czy może uczestniczyły w nich głównie wszystkie dzieci bez polskiego obywatelstwa oraz dzieci z takim obywatelstwem reemigrujące do kraju.

Ponadto, szkoły nie otrzymały od żadnych centralnych instytucji systemu edukacji szczegółowych informacji ani wytycznych na temat tego, jak takie nowe działanie (oddziały przygotowawcze) powinno być realizowane w praktyce. W rezultacie, kadry szkół mogą, co sygnalizują podczas różnych spotkań tematycznych, mieć trudności między innymi, w ocenianiu postępów w nauce korzystających z takich zajęć uczniów i uczennic, ich klasyfikowaniu itd. Ponadto, uczęszczające na takie zajęcia dzieci są oceniane na podstawie podstawy programowej, co może być szczególnie trudne w przypadku dzieci starszych (tj. już po etapie edukacji wczesnoszkolnej, gdy nie są stosowane pozwalające na większą elastyczność w ich dostosowaniu do konkretnej sytuacji oceny opisowe). Brakuje również programów nauczania i ogólnokrajowych wskazówek co do metod pracy, które można stosować w klasach przygotowawczych oraz wystraczającej liczby personelu przygotowanego do prowadzenia w nich zajęć. Przeprowadzeniu efektywnego procesu edukacyjnego nie sprzyja dodatkowo umieszczanie w klasach przygotowawczych dzieci z różnych roczników na tym samym poziomie edukacyjnym (z informacji zgromadzonych przez UNHCR wynika, iż zdarza się, że 10-latki uczęszczają w zajęciach razem z 12-latkami)⁶⁹. Wszystkie wymienione uwarunkowania związane ze stosowaniem tego narzędzia edukacyjnego mogą obniżyć jego skuteczność⁷⁰ i oczekują rozsądnych rozwiązań.

Podobnie wygląda sytuacja z dodatkowymi lekcjami języka polskiego. Po pierwsze, analogicznie do zajęć w oddziałach przygotowawczych, są one dostępne nie tylko dla uczniów i uczennic korzystających z jednej z form ochrony międzynarodowej, ale dla wszystkich dzieci bez polskiego obywatelstwa oraz dzieci osób je posiadających reemigrujących do kraju, jeśli poziom ich znajomości języka polskiego nie wystarcza do korzystania z nauki na zasadach ogólnych. Także w tym przypadku dyrekcja szkoły musi złożyć wniosek do samorządu będącego organem prowadzącym daną placówkę edukacyjną o wyrażenie na zgody na uruchomienie takich zajęć i przekazanie na ten cel odpowiednich środków z subwencji oświatowej. Jak podkreśla szereg raportów, często nawet

69 Zob. 2019 *Participatory Assessment Summary Report*, s. 4; także: wywiad z osobą reprezentującą biuro UNHCR w Polsce.

70 Zob. Iglicka, K, *Chechen's Lesson. Challenges of Integrating Refugee Children in a Transit Country: A Polish Case Study*, "Central and Eastern European Migration Review", Vol. 6, No. 2, 2017, pp. 123–140

nauczycielki i nauczyciele pracujący z osobami z doświadczeniem migracyjnym w swoich klasach nie wiedzą, że ich szkoły mają prawo do dodatkowego wsparcia finansowego od władz lokalnych w celu zapewnienia np. lekcji języka polskiego dla takich uczniów i uczennic⁷¹. Nie mogą więc poinformować o takiej możliwości lub przekonywać do skorzystania z niej dyrekcji. Efektywność tego środka edukacyjnego zależy też od kwalifikacji prowadzących zajęcia, a te często nie są realizowane przez osoby z wykształceniem glottodydaktycznym, co wynika z nielicznej wykształconej w tym kierunku kadry. Wobec braku zapewnionego przez państwo ogólnokrajowego mechanizmu monitorowania postępów w nauce języka polskiego jako języka obcego ważne jest przyjęcie w szkole systemu monitorowania i oceny postępów uczennic i uczniów w trakcie takich zajęć. Brakuje też rozwiązań systemowych, zobowiązujących osoby uczące do przekazywania rodzicom i dyrekcji szkoły informacji zwrotnej na temat postępów poszczególnych uczniów i uczennic.

Wskaźnik 5.1.10: Mechanizmy włączania integracji dzieci i młodzieży objętych ochroną międzynarodową do polityk edukacyjnych (Mechanisms to mainstream the integration of children and youth under international protection into education policies)

Jak wykazano we wcześniejszych częściach tej analizy dzieci i młodzież korzystająca z ochrony międzynarodowej lub ubiegająca się o jej przyznanie mają dostęp do szeregu instrumentów wspierających ich edukację. Ich szczególne potrzeby mogą nie być jednak przy tym w pełni uwzględnione. W polskim systemie brakuje również mechanizmu szczegółowego monitorowania działań edukacyjnych skierowanych do tych grup uczniów i uczennic oraz narzędzi służących do przeglądu prawa edukacyjnego, stosowanych programów nauczania i praktyk czy osiągniętych wyników. Uwzględnieniu sytuacji i potrzeb edukacyjnych osób objętych ochroną międzynarodową czy ubiegających się o nią, razem z innymi uczniami i uczennicami nie posiadającymi polskiego obywatelstwa, służyłoby przyjęcie dokumentu strategicznego określającego politykę państwa polskiego w tym zakresie – niezależnie od tego, czy byłaby to strategia działań skierowanych tylko do tej grupy osób, do wszystkich osób migrujących czy zostałyby one uwzględnione w dokumencie dotyczącym działań edukacyjnych. Jak jednak wskazano w innym miejscu tego raportu, w 2018 roku nie było krajowej polityki migracyjnej ani integracyjnej. Podobnie brakowało dokumentu krajowej polityki edukacyjnej. Żadna tego typu strategia nie powstała też do czasu wydania niniejszego raportu.

⁷¹ Zob. ibidem.

Wskaźnik 5.1.11: Koordynacja z administracją regionalną /lokalną w zakresie oświaty oraz radami szkolnymi w zakresie edukacji dzieci i młodzieży objętych ochroną międzynarodową (Coordination with regional and/or local education authorities and school boards on education for children and youth under international protection)

Podobnie jak przy ocenie poprzedniego wskaźnika, opisana może zostać współpraca administracji centralnej z podmiotami samorządowymi w zakresie edukacji dzieci i młodzieży z doświadczeniem uchodźstwa. W Polsce nie są również prowadzone żadne usystematyzowane działania mające na celu koordynację realizacji polityki edukacyjnej skierowanej do uczniów i uczennic bez polskiego obywatelstwa z prowadzącymi placówki oświatowe jednostkami samorządu terytorialnego. Jak wynika z doświadczeń Biura UNHCR w Polsce MEN stoi na stanowisku, iż wystarczy w tym zakresie dostęp do subwencji edukacyjnej, z której można wszystko sfinansować. Jednak same samorządy mają z kolei informować o trudnościach z przeznaczaniem przez nie własnych środków na edukację dzieci migrujących, a trudno jest też je uzyskać z poziomu centralnego⁷². Istnieje co prawda algorytm obliczający subwencję edukacyjną na poziomie 1,5 wagi dla dzieci bez obywatelstwa polskiego, ale odpowiednie fundusze są wpłacane do ogólnego budżetu oświatowego organu prowadzącego i danej placówki oświatowej. W rezultacie nie muszą być wykorzystywane wprost na wsparcie dzieci z doświadczeniem migracji, np. na zatrudnienie pomocy nauczyciela lub osoby wykwalifikowanej do prowadzenia zajęć z języka polskiego jako obcego.

Pewne działania standaryzujące wsparcie edukacyjne dostępne dla uczniów i uczennic będących obcokrajowcami prowadzone są przez Ośrodek Rozwoju Edukacji (ORE), będący krajową instytucją kształcenia nauczycielek i nauczycieli. Celem Ośrodka jest podejmowanie i wdrażanie działań na rzecz poprawy jakości edukacji zgodnie z polityką państwa w zakresie edukacji ogólnej i wychowania oraz zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w systemie edukacji⁷³. W ramach inicjatywy „Uczniowie ze szkół migrujących w polskiej szkole” ORE zorganizował w 2018 roku cykl szkoleń dla nauczycielek i nauczycieli, osób zajmujących się doradztwem metodycznym, konsultacjami i dyrekcji szkół, mających na celu przygotowanie ich do pracy z uczniami i uczennicami zagranicznymi w szkole w Polsce (odbyło się 14 szkoleń dla 205 osób w całości

72 Informacja z wywiadu z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

73 Zob. <https://www.ore.edu.pl/o-nas/>.

poświęconych rozwijaniu umiejętności zawodowych czy technik pracy i 2 szkolenia dla 37 osób mające na celu wytrenowanie osób zajmujących się doradztwem i konsultacjami metodycznymi. Działania te były jednak organizowane incydentalnie, nie wpisując się w dłuższy ciąg interwencji i koncentrowały się na wszystkich dzieciach przybywających do polskich szkół z zagranicy. W związku z tym niekoniecznie ujmowały szczególne potrzeby tych spośród nich, które doświadczyły np. uchodźstwa. ORE nie zapewnia też kadrom szkół regularnych szkoleń ani innych form wsparcia w zakresie potrzeb edukacyjnych dzieci i młodzieży objętych ochroną międzynarodową. Przygotowało za to publikację zawierającą wytyczne dotyczące prowadzenia diagnozy psychologicznej i pedagogicznej dzieci wielojęzycznych.⁷⁴

Wobec braku bardziej ustrukturyzowanych działań po stronie władz centralnych własną aktywność skierowaną na wsparcie nauczycielek i nauczycieli pracujących z dziećmi z doświadczeniem migracyjnym coraz częściej samodzielnie podejmują władze lokalne, szczególnie w większych miastach. Warto tu wspomnieć o pracach podjętych w Poznaniu, które doprowadziły do przyjęcia lokalnego modelu funkcjonowania oddziałów edukacji przygotowawczej dedykowanych osobom nie posiadającym polskiego obywatelstwa (w roku szkolnym 2018/2019 do 9 oddziałów przygotowawczych uczęszczało 120 uczniów i uczennic). Opracowano także „Pakiet powitalny” dla uczniów i uczennic zagranicznych oraz utworzono Poznańską Sieć Szkolnych Liderów Wielokulturowości (projekt opracowany przez lokalne Centrum Kształcenia Nauczycieli we współpracy z władzami miasta⁷⁵). Innym przykładem jest Gdańsk, gdzie jeszcze w 2016 roku wdrożono lokalny model integracji imigrantów⁷⁶. Obejmował on różne działania edukacyjne dedykowane kadrze nauczycielskiej, radom pedagogicznym, dyrekcji szkół, a także dzieciom i ich rodzicom oraz szkolenia antydyskryminacyjne dla policji i straży miejskiej. Przeorganizowano również struktury lokalnej administracji, mianując, między innymi, inspektorki i inspektorów międzykulturowych oraz osobę pełniącą funkcję „koordynatora ds. uczniów i uczennic z doświadczeniem migracyjnym”. Wprowadzono także

74 Zob. Rada Europy, System opisu pluralistycznych podejść do języków i kultur (ang. *A Framework of Reference for Pluralistic Approaches to Languages and Cultures – FREPA*), dostępne na <https://www.ore.edu.pl/2017/12/polska-wersja-publicacji-rady-europy-system-opisu-pluralistycznych-podejsc-do-jezykow-i-kultur/>.

75 Zob. <https://odnpoznan.pl/produkt,pl,doskonalenie-ponadprzedmiotowe,14.html>.

76 Zob. <https://www.gdansk.pl/download/2017-01/83702.pdf>.

asystentki i asystentów międzykulturowych w szkołach, uruchomiono punkty konsultacyjne dla dyrektorów szkół i powołano Radę Imigrantów i Imigrantek przy Prezydencie Miasta⁷⁷. Przewidziano też prowadzenie do szkół asystentów i asystentów międzykulturowych i zajęto się wdrażaniem innowacyjnych projektów oraz diagnozowaniem potrzeb dzieci z doświadczeniem migracyjnym i ich rodziców, a także potrzeb szkół w zakresie pracy z takimi osobami.

Wskaźnik 5.1.12: Partnerstwo w zakresie edukacji z wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi (Partnership on education with expert NGOs)

Funkcjonujący w Polsce stan rzeczy odbiega od modelu opartego na wskaźnikach ewaluacji omawianego tu badania NIEM również w zakresie włączenia organizacji społecznych w działania wspierające edukację uczniów i uczennic nieposiadających polskiego obywatelstwa. Organizacje starają się zapewniać takie wsparcie w trybie ciągłym, jednak prowadzone przez nie działania w przeważającej części nigdy nie były finansowane z budżetu państwa, ale ze środków Unii Europejskiej, przede wszystkim z Funduszu Azylu Migracji i Integracji (FAMI)⁷⁸ oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) czy z innych funduszy międzynarodowych (przede wszystkim chodzi o tzw. fundusze norweskie i szwajcarskie). Jednak obserwowane od 2016 roku opóźnienia w dystrybucji środków w ramach FAMI (wpierw umarzanie ogłoszonych już konkursów, a potem przeniesienie wydatkowania tych środków z administracji centralnej do wojewodów) odniosły negatywny wpływ na możliwości organizacji społecznych do oferowania wsparcia osobom z doświadczeniem migracyjnym czy uchodźczym⁷⁹. Na pewno taki stan rzeczy nie pozwala na wykorzystanie doświadczenia i wiedzy w tym zakresie wypracowanych przez lata praktyki przez wiele organizacji działających w Polsce. Natomiast te inicjatywy, które spotykają się jeszcze z jakimś wsparciem publicznym, nie są w żaden sposób koordynowane przez odpowiednie centralne instytucje edukacyjne. Trudno jest w rezultacie ocenić, czy trafiają one na pewno do miejsc, gdzie ich wsparcie jest najbardziej potrzebne.

77 Zob. <https://www.gdansk.pl/urząd-miejski/wiadomosci/pierwsza-w-kraju-rada-imigrantow-i-imigrantek-w-gdansku-konczy-swoja-kadencje,a,125072>.

78 Aczkolwiek w tym wypadku organizacje społeczne mogły otrzymać 10% wkładu finansowego z budżetu państwa (w projektach, gdzie partnerem nie były jednostki samorządu terytorialnego i inne instytucje finansowane z budżetu państwa).

79 Zob. https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2017/09/raport_po-FAMI_net.pdf.

Wskaźnik 5.1.13: Uczestnictwo w edukacji dedykowanej (Participation in targeted education)

Wskaźnik wymaga oszacowania liczby osób uczestniczących w zajęciach dedykowanych dla tej grupy dzieci i młodzieży. Niestety w Polsce nie są gromadzone dane na ten temat.

Według MEN System Informacji Oświatowej nie zawiera również danych pozwalających wskazać, ilu uczniów i ile uczennic ubiegających się o ochronę międzynarodową lub objętych dowolną z jej form skorzystało z dodatkowych bezpłatnych lekcji języka polskiego (szczególnie, że uprawnione do korzystania z tych zajęć są również dzieci z doświadczeniem migracji o innym statusie pobytowym oraz dzieci osób z obywatelstwem polskim wracających zza granicy). Wiemy natomiast, iż w 2018 roku tylko 7,7% ze wszystkich 43 892 uczniów i uczennic przybywających z zagranicy uczestniczyło w jakichkolwiek zajęciach wyrównawczych z różnych przedmiotów nauczania. Niestety MEN, jak poinformowano ISP, nie dysponuje bardziej szczegółowymi danymi dotyczącymi tych kwestii. Nie udało się, między innymi, ustalić liczby osób zatrudnionych w 2018 roku jako pomoc nauczyciela pracująca z uczennicami i uczniami nie posiadającymi polskiego obywatelstwa. W poprzedniej edycji ewaluacji (bazowej) dotyczącej 2016 roku na podstawie informacji od organizacji pozarządowych szacowano tę grupę na 30-40 osób pracujących w takim charakterze w całym kraju. Większość z nich nie była wówczas zatrudniona przez szkoły, ale przez organizacje społeczne w ramach realizowanych przez nie projektów, finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Ponieważ dostęp do tych funduszy skierowanych na integrację osób z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym jest obecnie ograniczony (od 2016 do 2019 roku nie było nowych naborów wniosków w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji dostępnych dla organizacji pozarządowych, a te wcześniej ogłoszone umorzono – zob. niżej), można podejrzewać spadek liczby asystentek i asystentów międzykulturowych w szkołach w Polsce. Aczkolwiek, trzeba też zauważyć zwiększenie wsparcia dla tego instrumentu przez niektóre samorządy.

Wskaźnik 5.1.14: Środki budżetowe przeznaczone na dedykowane środki edukacyjne dla nieletnich objętych ochroną międzynarodową (Budgets for targeted educational measures for minor beneficiaries of international protection)

Ten wskaźnik wymaga oszacowania kwoty środków pochodzących z budżetu państwa na realizację zadań w zakresie zapewnienia edukacji dzieciom i młodzieży z doświadczeniem uchodźczym.

Niestety, jedynie w bardzo niewielkim stopniu brak wymienionych w poprzednim podrozdziale źródeł finansowania są w stanie zastąpić środki finansowe dystrybuowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej z części budżetu „Edukacja i wychowanie” na realizację zadań edukacyjnych skierowanych do dzieci i młodzieży z doświadczeniem migracyjnym (w tym osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub już z niej korzystających). W tych ramach MEN realizował w 2018 roku działanie „Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w wielokulturowym środowisku szkolnym”. W programie organizowane są otwarte nabory ofert. W 2018 roku taką dotację przyznano 13 podmiotom - tylko niektóre z nich były organizacjami społecznymi. Kwotą ok. 400 000 PLN wsparto projekty zakładające działania związane z adaptacją szkolną uczniów i uczennic nieposiadających polskiego obywatelstwa, m.in. wspólne formy działań edukacyjnych i integracyjnych między polskimi i zagranicznymi rówieśnikami w danej szkole. Naturalnie nie jest wykluczone, że dzieci i młodzież korzystająca z ochrony międzynarodowej lub ubiegająca się o jej nadanie mogła korzystać z szeregu projektów realizowanych w innych programach edukacyjnych finansowanych ze środków unijnych, jak z programu Erasmus+ czy Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozum (finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego) w ramach dodatkowego wsparcia dla projektów współfinansowanych w programie Erasmus+ oraz na realizację zadań związanych ze wsparciem rozwoju kompetencji osób pracujących z dziećmi z doświadczeniem migracyjnym. Jak podaje MEN z obu źródeł w 2018 roku dotacje na działania skierowane do dzieci i młodzieży z doświadczeniem migracyjnym otrzymało 46 podmiotów. Należy jednak podkreślić, że także w tych projektach osoby objęte ochroną międzynarodową i ubiegające się o nią stanowiły tylko jedną z korzystających grup lub wręcz pożytek z realizacji tych inicjatyw był dla nich jedynie pośredni i wynikał z rozwoju kompetencji osób, pracujących potem również z nimi.

Wskaźnik 5.1.15: Kadra nauczycielska dla nieletnich objętych ochroną międzynarodową (Education staff for minor beneficiaries of international protection)
Wskaźnik wymaga wskazania liczby zatrudnionych w placówkach edukacyjnych osób w celu okazania wsparcia i pomocy dzieciom i młodzieży z doświadczeniem uchodźczym w procesie nauczania. Niestety dane tego typu nie są gromadzone w sposób systemowy przez instytucje publiczne.

Ważną formą wsparcia dla osób nieposiadających polskiego obywatelstwa, podlegających obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki i nieznających języka polskiego w stopniu pozwalającym na korzystanie z nauki jest dostęp przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy do wsparcia ze strony osoby posługującej się językiem kraju pochodzenia danego ucznia czy uczennicy. Od stycznia 2010 roku (obecnie na podstawie art. 165 ust. 8 ustawy Prawo oświatowe z 2016 roku) mogą być one zatrudniane w charakterze pomocy nauczyciela (tzw. asystenta międzykulturowego czy asystentki międzykulturowej). Osoba taka nie tylko wspiera uczennice i uczniów nieposiadających polskiego obywatelstwa w nauce, ale również, między innymi, pomaga im oraz ich rodzinom w komunikacji ze społecznością szkolną⁸⁰.

Warto docenić sam fakt wprowadzenia tego rozwiązania do polskiego porządku prawnego. Na pewno pozwoliło ono na zwiększenie szans edukacyjnych wielu osób z doświadczeniem migracyjnym lub uchodźczym w polskich szkołach⁸¹. Jednak trudno także nie zauważyć szeregu wyzwań ciągle wiążących się z jego wykorzystaniem. Po pierwsze, dyrekcja szkoły musi najpierw wystąpić do organu prowadzącego o zgodę na zatrudnienie osoby na takim stanowisku. Potrzeba do tego świadomości o istnieniu takiej możliwości w przepisach oświatowych (a poziom tej wiedzy może nie być wystarczający). Prawdopodobnie ważniejsze jest jednak to, że samorząd lokalny, mając bardzo ograniczone fundusze, może nie docenić znaczenia/roli pomocy nauczycieli i nie zgodzić się na przeznaczenie środków finansowe na ten cel, nawet gdy zawnioskuje o to dyrekcja danej szkoły. W dobie koniecznych cięć budżetowych wprowadzanych na skutek realizacji reformy systemu oświaty z 2016

80 Więcej o stanowisku można przeczytać w: Kozakoszczak A., *Asystentka międzykulturowa / asystent międzykulturowy w szkole – doświadczenia, wnioski, rekomendacje*, Fundacja na rzecz Różnorodności Społecznej, 2015.

81 Zob. Lachowicz, B., *Asystent międzykulturowy – nowe Rozwiązanie starych problemów*. Przykład z Coniewia, Seria Wydawnicza „Maieutike”, nr 14/2010, Forum na Rzecz Różnorodności Społecznej.

r. poszczególne samorządy mogą dysponować swymi zasobami finansowymi ze szczególną rozważą. Brakuje jednak w tym zakresie konkretnych danych. Szczególnie, że przy limitowanych zasobach finansowych samorządów, żadne środki finansowe nie są też dedykowane temu rozwiązaniu. Dodatkowo, osoby zatrudniane w roli pomocy nauczyciela są finansowane z puli środków na stanowiska administracyjne, a nie pedagogiczne. Dyrekcji szkół, tworzącej nowe etaty, może być trudno poświęcić inny personel administracyjny, w ich perspektywie niezbędny do prowadzenia placówki edukacyjnej. Brak przynależności do grona pedagogicznego warunkuje też niższą pozycję przypisywaną w szkołach osobom pełniącym funkcję pomocy nauczyciela (asystentki międzykulturowej/ asystenta międzykulturowego), na co nakładają się również czasem ich znajomość języka polskiego jako języka obcego, w którym pracują oraz wykształcenie (inne niż pedagogiczne i niekoniecznie wyższe)).

Ustawa „Prawo oświatowe” reguluje także kwestię nauki języka i kultury kraju pochodzenia uczniów i uczennic nieposiadających polskiego obywatelstwa, podlegających obowiązkowi szkolnemu. W porozumieniu z dyrekcją szkoły i po uzyskaniu zgody organu prowadzącego zajęcia z danego tematu (np. poświęcone kulturze konkretnego kraju pochodzenia) mogą być one organizowane w szkołach przez placówki dyplomatyczne lub konsularne czy też stowarzyszenia społeczno-kulturalne (o ile istnieją takie). Możliwość zorganizowania takich zajęć jest jednak uwarunkowana obecnością w danej placówce edukacyjnej co najmniej siedmiu osób bez polskiego obywatelstwa (a w szkołach artystycznych co najmniej czternastu).

Przedstawione w tym rozdziale wyzwania mogą wpływać na zmniejszenie efektywności i dostępności dla osób korzystających z ochrony międzynarodowej różnych instrumentów wsparcia w procesie edukacji. A skala ich wykorzystania i tak jest w Polsce relatywnie mała. Według odpowiedzi uzyskanej przez ISP od MEN informacje o liczbie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub objętych jakąkolwiek jej formą korzystających w 2018 roku z oddziałów przygotowawczych uruchomionych w szkołach w Polsce nie były gromadzone w Systemie Informacji Oświatowej. Na podstawie dostępnych danych możemy jedynie określić, iż w roku szkolnym 2017/2018 jedynie 371 uczennic i uczniów uczęszczało do oddziałów przygotowawczych, w większości przypadków zorganizowanych w szkołach podstawowych. Trzeba jednak pamiętać, jak wskazano wcześniej, iż w tej grupie nie znajdowały się tylko dzieci objęte ochroną międzynarodową czy ubiegające się o nią.

Główne wnioski i rekomendacje

Przy relatywnie dużej dostępności systemu edukacji w Polsce dla osób korzystających z ochrony międzynarodowej lub wnioskujących o ochronę oraz przy szerokim spektrum narzędzi mających wspierać proces ich edukacji i integracji, realny dostęp do wszystkich tych rozwiązań może być w Polsce ograniczony. Utrudniać korzystanie z nich może brak środków finansowych dedykowanych konkretnym rozwiązaniom oraz niedostateczna wiedza o możliwości korzystania z tych narzędzi jak i o szczególnych potrzebach edukacyjnych uczniów i uczennic w trakcie procedury o nadanie ochrony międzynarodowej i z przyznaną ochroną, występująca po stronie dyrekcji placówek oświatowych oraz ich kadry pedagogicznej. Tym deficytom towarzyszą kolejne po stronie administracji centralnej: brak działań koordynacyjnych prowadzonych przez administrację centralną, deficyt systemowej współpracy z podmiotami samorządowymi oraz organizacjami społecznymi, a także ograniczona oferta szkoleniowa proponowana przez uprawnione do tego instytucje doskonalenia kadry oświatowej. W tej sytuacji, potrzeby w zakresie wsparcia osób objętych ochroną międzynarodową lub ubiegających się o nią w edukacji mogą nie być zaspokajane, a bez odpowiedniego wsparcia systemowego mogą raczej ulegać pogłębieniu. Ponadto niedawna przebudowa systemu edukacji w kraju, która doprowadziła między innymi do „zatłoczenia” placówek edukacyjnych, mogła dodatkowo negatywnie wpłynąć na dostęp do edukacji osób nieposiadających polskiego obywatelstwa. Temu zagadnieniu warto przyjrzeć się szerzej w ramach kolejnej ewaluacji w projekcie NIEM, dotyczącej 2020 roku.

Ponadto, funkcjonujące w Polsce narzędzia służące monitorowaniu sytuacji w oświacie nie uwzględniają z dostateczną precyzją sytuacji osób należących do różnych grup objętych ochroną międzynarodową lub ubiegających się o uzyskanie takiego statusu. W ramach zbierania informacji o funkcjonujących w systemie oświaty dostępnych formach wsparcia dane o osobach z ochroną międzynarodową i w procedurze o przyznanie ochrony trafiają do wspólnej kategorii razem z innymi uczniami i uczennicami bez obywatelstwa polskiego, a także z dziećmi obywaterek i obywateli RP wracających do kraju z emigracji. W rezultacie nie tylko trudno jest ocenić efektywność stosowanych narzędzi wobec konkretnych grup oraz tempo następujących dzięki ich wykorzystaniu postępów edukacyjnych w różnych grupach osób nieposiadających polskiego obywatelstwa. Nie wiemy nawet, jak liczebne są poszczególne kategorie grup

osób bez obywatelstwa korzystające z dostępnych im form wsparcia w edukacji, ile osób tej możliwości pozbawiono oraz ile osób korzystających z ochrony międzynarodowej lub ubiegających się o nią generalnie funkcjonuje w polskich placówkach oświatowych na poszczególnych poziomach edukacji.

Pewne problemy pojawiają się również przy samym dostępie osób korzystających z ochrony międzynarodowej lub ubiegających się o nią do systemu edukacji. W wypadku szkół poziomu podstawowego, średniego oraz policealnych dotyczą one przede wszystkim braku spójnych kryteriów oceny osiągniętego przez daną osobę poziomu edukacyjnego oraz narzędzi pozwalających na weryfikację nabytych już wiedzy i kompetencji. W tej sytuacji to podmioty odpowiedzialne za podejmowanie odpowiednich decyzji (kuratorzy oświaty i dyrekcja poszczególnych szkół) muszą opierać się na opracowanych samodzielnie, arbitralnych kryteriach oceny. Ten fakt, razem z dążeniem do osiągnięcia oszczędności budżetowych (ta druga przyczyna jest tu pewnie ważniejsza), prowadzi do sytuacji, gdzie w oddziałach przygotowawczych uczą się w jednej grupie dzieci ośmio-dwunastoletnie. Sytuacja osób należących do grup objętych poszczególnymi formami ochrony międzynarodowej różnicuje się jeszcze bardziej w przypadku dostępu do edukacji wyższej, który jest ograniczony w wypadku osób ubiegających się dopiero o ochronę międzynarodową oraz objętych ochroną ze względów humanitarnych.

Rekomendacje

Na zidentyfikowane słabości funkcjonującego w Polsce wsparcia edukacyjnego odpowiedzieć można za pomocą działań obejmujących potrzebne zmiany prawne, realizację polityk publicznych oraz sposób wdrażania obowiązujących ram prawnych i współpracy w tym zakresie z innymi podmiotami. Wymieniono je poniżej w podziale na odpowiednie grupy.

Potrzebne zmiany prawne

MEN powinien opracować ujednolicone krajowe kryteria oceny nabytego przez daną osobę nie posiadającą polskiego obywatelstwa poziomu edukacyjnego oraz wytyczne dotyczące sposobu jego weryfikacji. Zasady te powinny być upowszechniane w trakcie szkoleń i za pomocą kampanii informacyjno-edukacyjnych wśród dyrekcji szkół i kadr zaangażowanych w rekrutację.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego powinno włączyć do katalogu grup uprawnionych do korzystania z edukacji osoby ubiegające się o ochronę

międzynarodową oraz posiadającym zgodę na pobyt z przyczyn humanitarnych.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego powinno wprowadzić rozwiązania, które ułatwiłyby osobom objętym ochroną międzynarodową oraz ubiegającym się o nią i posiadającym zgodę na pobyt z przyczyn humanitarnych dostęp do edukacji na poziomie wyższym. Powinno temu towarzyszyć podjęcie działań monitorujących i wspierających funkcjonowanie takich osób w szkołach wyższych (w tym wspieranie ich w doborze ścieżki zawodowej oraz zapewnienie doradztwa pozwalającego na uwzględnienie przy podejmowaniu decyzji wiedzy o przewidywanych potrzebach rynku pracy).

Dokumenty prawa oświatowego powinny wskazywać instrumenty kierowane do grup wymagających szczególnego wsparcia, w tym osoby małoletnie bez opieki, osoby po doświadczeniu tortur, przemocy, traumy.

Działania dotyczące realizacji polityk publicznych

Ministerstwo Edukacji Narodowej powinno zapewnić większą szczegółowość, rzetelność i użyteczność danych gromadzonych w Systemie Informacji Oświatowej pod kątem polityk publicznych, w tym obowiązek wprowadzania sprawdzonych danych dotyczących statusu pobytu w Polsce zgłaszanych w SIO uczniów i uczennic bez polskiego obywatelstwa, umożliwiając ich zestawienie z formami wsparcia edukacyjnego i integracyjnego, z których korzysta dana osoba. Wprowadzeniu takich zmian powinna towarzyszyć organizacja przez MEN wspólnie z ORE i regionalnymi ośrodkami doskonalenia nauczycieli szkoleń dla kadry zarządzającej placówkami oświatowymi oraz odpowiednich pracowników i pracowników administracyjnych, dotyczących wypełniania tych baz danych. Gromadzone w ten sposób dane powinny stać się podstawą do prowadzenia okresowej ewaluacji funkcjonowania dostępnych rozwiązań systemowych przez MEN.

Opracowanie i zaakceptowanie przez MEN obowiązujących w całym kraju odrębnych podstaw programowych i wytycznych dotyczących oceny postępów edukacyjnych dokonywanych przez uczennice i uczniów korzystających z zajęć w oddziałach przygotowawczych, zajęć wyrównawczych oraz z dodatkowych lekcji języka polskiego, uwzględniających również wyjątkową sytuację osób będących ofiarami przemocy lub małoletnimi bez opieki.

Poszerzenie przez Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz regionalne ośrodki doskonalenia nauczycieli puli oferowanych szkoleń dla kadry pedagogicznej, przygotowujących do pracy z uczniami i uczennicami nieposiadającymi pol-

skiego obywatelstwa, uwzględniających również wyjątkową sytuację osób z doświadczeniem uchodźczym, osób będących ofiarami przemocy lub małoletnimi bez opieki oraz włączenie do prowadzenia tych działań znacznie większej niż obecnie grupy organizacji społecznych, posiadających odpowiednią wiedzę ekspercką.

W działaniach systemowych skierowanych dotyczących edukacji dzieci i młodzieży z doświadczeniem uchodźczym MEN we współpracy z ORE i regionalnymi ośrodkami doskonalenia nauczycieli powinny uwzględnić wyjątkową sytuację i potrzeby osób należących do grup wrażliwych, a szczególnie dzieci przebywających w Polsce bez opieki i w ośrodkach strzeżonych.

Wdrażanie obowiązujących rozwiązań prawnych i współpraca z innymi podmiotami

Wprowadzenie przez MEN systemowych, ogólnokrajowych rozwiązań pozwalających na okresową ewaluację funkcjonowania dostępnych w obecnym systemie narzędzi edukacyjnych skierowanych do uczniów i uczennic nie posiadających polskiego obywatelstwa, która byłaby oparta na współpracy i wymianie doświadczeń wszystkich zaangażowanych w takie działania instytucji administracji publicznej poziomu centralnego i lokalnego oraz posiadających odpowiednie kompetencje organizacji społecznych (należy tutaj włączyć do współpracy również organizacje skupiające osoby z doświadczeniem migracyjnym lub uchodźczym).

MEN powinien także postarać się o poszerzenie puli środków finansowych dostępnych dla organizacji społecznych w konkursach finansowanych ze środków publicznych z budżetu państwa oraz z funduszy Unii Europejskiej, ukierunkowanych na zapewnienie różnego rodzaju wsparcia w procesie edukacji dedykowanego osobom należącym do różnych grup z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym oraz na organizację kampanii społecznych uwrażliwiających wszystkie osoby należące do środowiska szkolnego i akademickiego (tu warto do współpracy włączyć MNiSW) na sytuację i potrzeby osób objętych ochroną międzynarodową lub starających się o jej uzyskanie;

Podjęcie przez MEN we współpracy z ORE i regionalnymi ośrodkami doskonalenia nauczycieli działań systemowych mających na celu przygotowanie środowiska szkolnego do nauczania i integracji uczniów i uczennic bez obywatelstwa polskiego, w tym ubiegających się o ochronę międzynarodową lub z przyznana ochroną, w tym poprzez zdecydowane rozszerzenie w placówkach

edukacyjnych w Polsce dostępności zajęć z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji, m.in. ze względu na kolor skóry, pochodzenie etniczne, język czy wyznanie/religię. Do tworzenia odpowiednich narzędzi edukacyjnych oraz prowadzenia zajęć warto również znacznie szerzej włączać doświadczonych w tym zakresie organizacje społeczne.

5.2. Nauka języka i orientacja społeczno-kulturowa

Mikołaj Pawlak

Znajomość języka społeczeństwa przyjmującego znacząco wpływa na możliwość funkcjonowania w nim. Edukacja językowa jest uznana za pierwszy obszar procesu integracji przez Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. 2015 poz. 515). Z kolei trzeci obszar wymieniony w rozporządzeniu, czyli funkcjonowanie społeczne jest utrudniony bez wprowadzenia przemyślanej orientacji społeczno-kulturowej. Poniższy rozdział przedstawia analizę wskaźników dotyczących nauki języka i orientacji społeczno-kulturowej osób objętych ochroną międzynarodową, a także osób ubiegających się o ochronę. W ramach projektu NIEM zbierane są dane dotyczące 19 wskaźników w tym wymiarze. Z analizy danych wynika, że nauczanie języka polskiego nie jest ujęte w system. Nie jest ono organizowane przez instytucje publiczne, lecz „sprywatyzowane” – państwo zwraca jego koszty. Pod tym względem polskie rozwiązania wyróżniają się na tle innych państw objętych projektem NIEM, gdzie dominuje model kursów językowych organizowanych przez państwo, najczęściej dostępnych za darmo. Podobnie w Polsce nie istnieje kompleksowy program orientacji społeczno-kulturowej. Zadanie to jest traktowane jako jeden z elementów pracy socjalnej realizowanej z osobami objętymi ochroną międzynarodową. W tym aspekcie znowu Polska różni się od innych krajów objętych projektem NIEM, gdzie orientacja społeczno-kulturowa prowadzona jest w ramach specjalnych kursów.

Źródła

Analiza sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową (oraz ubiegających się o nią) w wymiarze nauki języka i orientacji społeczno-kulturowej została przeprowadzona z wykorzystaniem aktów prawnych oraz danych statystycznych pozyskanych z Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Ministerstwa Ro-

dziny, Pracy i Polityki Społecznej. Skierowano również zapytania szczegółowe do Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MRPiPS. Uwzględniono także raport pt. „Badanie satysfakcji Mieszkańców ośrodków dla cudzoziemców” przygotowany przez UdSC w roku 2017.

Akty prawne kluczowe dla wymiaru nauczania języka i orientacji społeczno-kulturowej to Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176), Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593) oraz Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. 2015 poz. 515).

Wskaźnik 5.2.1: Zapisy na finansowane ze środków publicznych kursy języka kraju przyjmującego (Enrolment in publicly funded host language courses)

Wskaźnik wymaga oszacowania liczby osób uczestniczących w zajęciach kursów językowych.

Niestety, nie dysponujemy informacjami o liczebności słuchaczy i słuchaczek kursów języka polskiego dla osób objętych ochroną międzynarodową. Nauczanie to jest prowadzone również bez opłat w ramach działalności organizacji pozarządowych finansowanych z FAMI (np. Fundacja Linguae Mundi) czy programów prowadzonych przez samorządy (np. program Urzędu miasta stołecznego Warszawy), jednak na poziomie krajowym nie istnieje system nauczania. W związku z tym nie wytwarzane są zbiorcze dane dotyczące uczestnictwa w kursach językowych osób objętych ochroną międzynarodową. Z danych Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) wynika, że w roku 2018 otrzymywało w ramach pomocy integracyjnej środki na naukę języka polskiego 49 osób. Nie ma jednak informacji zbiorczych dotyczących tego, w jaki sposób tymi środkami owe osoby dysponowały i czy rzeczywiście wydawały je na naukę języka polskiego.

Dysponujemy natomiast danymi dotyczącymi nauczania polskiego osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Z informacji udzielonych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (UdSC) wynika, że w okresie od października do grudnia 2018 na kursy organizowane przez UdSC uczęszczało 214 dorosłych i 688 dzieci. Z raportu UdSC dotyczącego satysfakcji osób mieszkających w ośrodkach wynika, że w 2016 roku w kursach uczestniczyło 55,1% ankietowanych mieszkańców i mieszkank ośrodków⁸². Sygnalizowanym problemem w

82 *Badanie satysfakcji Mieszkańców ośrodków dla cudzoziemców Styczeń 2017, s.17.*

nauczaniu języka polskiego osób ubiegających się o ochronę międzynarodową jest brak uczestnictwa osób na tzw. „świadczeniach pozaośrodkowych”. Kursy prowadzone są w ośrodkach i uczestniczą w nich mieszkańcy i mieszkanki ośrodków natomiast osoby niemieszkające w ośrodkach z nich nie korzystają, choć są do tego uprawnione.

Wskaźnik 5.2.2: Średni okres pomiędzy złożeniem wniosku o azyl a zapisaniem się na kurs języka kraju przyjmującego (Average time between an asylum application and the enrolment in a host language learning programme)

Wskaźnik bada, ile czas ubiega od momentu złożenia przez osobę wniosku o ochronę międzynarodową a rozpoczęciem przez nią nauki języka.

Analiza dostępności nauczania języka w Polsce dla osób w procedurze uchodźczej pokazała iż, uczestnictwo w kursach języka polskiego jest możliwe właściwie bezpośrednio po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce. Z tego powodu UdSC nie prowadzi statystyki dotyczącej okresu pomiędzy złożeniem wniosku a rozpoczęciem uczestnictwa w kursach polskiego. Nie można uznać jednak tej możliwości za dobrą praktykę, gdyż kursy prowadzone w ośrodkach dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową są jedynie kursami na poziomie A1/A2. Osoby na tzw. świadczeniach pozaośrodkowych z kolei właściwie nie trafiają na bezpłatne kursy polskiego organizowane w ośrodkach.

Wskaźnik 5.2.3: Dostęp do nauki języka kraju przyjmującego (Access to host language learning)

Kolejny wskaźnik dotyczy dostępu do bezpłatnych, finansowanych ze środków publicznych kursów językowych dedykowanych dla osób będących w procedurze uchodźczej lub posiadających status ochrony międzynarodowej. Badanie pokazuje że Polska częściowo spełnia założenia modelu. Kursy dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową odbywają się w ośrodkach. Osoby objęte Indywidualnymi Programami Integracji (IPI) są zobowiązane do nauki języka polskiego⁸³, co oznacza, że taki obowiązek nie ciąży na osobach objętych ochroną humanitarną. Jednak nauczanie języka jest w polskim systemie integracji „sprywatyzowane”, co oznacza że pomoc integracyjna wypłacana w ramach IPI powinna być przez ich uczestniczki i uczestników w części przeznaczana

83 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. 2015 poz. 515).

na pokrycie kosztów nauki języka. W związku z tym należy polski system nauczania języka określić jako nauczanie płatne z państwową refundacją przez określony czas (12 miesięcy trwania IPI). Pomoc integracyjna, wypłacana w ramach IPI, może zostać zredukowana, gdy osoba uczestnicząca w IPI nie uczy się języka polskiego. W praktyce realizatorzy i realizatorki IPI nie korzystają z tej możliwości⁸⁴. Osoby objęte ochroną międzynarodową nie są zobowiązane do osiągnięcia określonego poziomu biegłości językowej. Istnieją lokalne inicjatywy organizujące darmowe kursy językowe.

Wskaźnik 5.2.4: Bariery administracyjne dla finansowanych ze środków publicznych (Administrative barriers to publicly funded host language learning classes)

Kolejny wskaźnik odnosi się do analizy warunków administracyjnych dotyczących możliwości korzystania z kursów językowych które mogą utrudnić dostęp osób z doświadczeniem uchodźczym do nauki języka. Analiza dostępnych danych pokazała iż w dostępie do kursów językowych w Polsce nie ma barier administracyjnych, jednak ze względu na ich „sprywatyzowanie” można mówić o barierach rynkowych. To osoby objęte ochroną międzynarodową mają znaleźć sobie kursy. Oczywiście realizatorzy i realizatorki IPI udzielają im w tym pomocy, jednak szanse znalezienia dobrego kursu są wypadkową aktywności organizacji pozarządowych, decyzji samorządu o finansowaniu kursów, czy wreszcie oferty rynkowej w danej lokalizacji.

Wskaźnik 5.2.5: Jakość kursów językowych (Quality of language courses)

Wskaźnik ten odnosi się do analizy na podstawie jakich wytycznych są organizowane kursy językowe dla osób będących w procedurze uchodźczej lub po uzyskaniu statusu ochrony. Nie istnieją obowiązujące w kraju wytyczne dotyczące jakości kursów języka polskiego ani metodyki ich nauczania. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom jedynie wymaga nauki języka polskiego a realizatorzy i realizatorki IPI nie posiadają żadnych wytycznych dotyczących sprawdzania jakości i postępów osób objętych programami. Nie posiadają również kwalifikacji do oceny jakości nauczania języka. W odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową standardy jakości nauczania ję-

84 Informacja od uczestników i uczestniczek spotkania sieciującego zorganizowanego przez warszawskie biuro UNHCR, Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie i Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych dla realizatorów IPI.

zyka polskiego przestrzegane są przez UdSC poprzez specyfikację przetargów dla szkół językowych realizujących kursy w ośrodkach. Dzięki temu wymagane jest zatrudnienie personelu o określonym doświadczeniu oraz metodyków. Przed rozpoczęciem nauki osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową przechodzą testy pozwalające kwalifikować je do grup o odpowiednim dla nich poziomie, jednak nauczanie prowadzone jest przede wszystkim na poziomie podstawowym. W ośrodkach realizowanych jest program nauczania przygotowany we współpracy z Fundacją Linguae Mundi, który jest adresowany do osób w sytuacji uchodźczej.

Należy podkreślić, że Polska pod względem określania standardów nauczania języka społeczeństwa przyjmującego negatywnie wyróżnia się na tle innych państw uczestniczących w projekcie NIEM. W innych krajach stosowane są różnego rodzaju rozwiązania takie jak: Umieszczanie uczestników i uczestniczek na kursach po wcześniejszym oszacowaniu ich potrzeb językowych i dotychczasowej znajomości języka; Programy nauczania są dopasowane do szczególnych potrzeb komunikacyjnych osób objętych ochroną międzynarodową; Nauczanie prowadzone jest przez wykwalifikowanych i certyfikowanych nauczycieli i nauczycielki; Kursy są regularnie ewaluowane pod względem spełniania krajowych standardów jakości; Nauczanie prowadzone jest w różnych formatach dopasowanych do różnych grup spośród objętych ochroną międzynarodową (np. kursy wieczorne dla pracujących, kursy dla osób niepotrafiących pisać ani czytać; kursy z zapewnioną opieką dla dzieci kursantów i kursantek; kursy prowadzone w miejscu pracy etc.).]

Wskaźnik 5.2.6: Czas trwania nauki kraju przyjmującego (Duration of host language learning)

Kolejny wskaźnik odnosi się do oszacowania przez jaki okres osoba ze statusem ochrony międzynarodowej jest uprawniona do korzystania z bezpłatnych, finansowanych ze środków publicznych kursów językowych.

Nauczanie języka w Polsce jest dostępne dla osób objętych ochroną międzynarodową przez określony wymiar czasu (trwanie IPI), a nie liczbę godzin nauczania lub opanowany poziom języka. Osoby ubiegające się o nadanie ochrony międzynarodowej posiadają dostęp do kursów przez cały okres procedury (przy wcześniejszych zastrzeżeniach, że kursy prowadzone są na poziomie podstawowym oraz że korzystają z nich osoby mieszkające w ośrodkach). Natomiast nauczanie języka osób objętych ochroną trwa przez 12 miesięcy In-

dywidualnego Programu Integracji. W praktyce oznaczać to może bardzo różne liczby godzin nauczania.

Wskaźnik 5.2.7: Czas trwania wsparcia tłumaczki/ tłumacza (Duration of translation and interpretation assistance)

Kolejny wskaźnik odnosi się do pytania, przez jaki okres osoba będąca w procedurze uchodźczej lub posiadająca jedną z form ochrony jest uprawniona do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza lub tłumaczki. Należy podkreślić, iż w tym wskaźniku ilska nie spełnia kryteriów modelu integracji. W Polsce nie zapewnia się osobom objętym ochroną międzynarodową darmowego wsparcia w postaci tłumaczeń. Można powiedzieć, że tego rodzaju wsparcia udzielają realizatorki i realizatorzy IPI, gdyż pomagają osobom objętym IPI w komunikacji z różnymi innymi instytucjami, jednak nie jest to pomoc polegająca na profesjonalnym tłumaczeniu. Niektóre organizacje pozarządowe (np. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej) dostarczają pomocy w postaci asysty tłumacza lub tłumaczki np. przy wizytach lekarskich, jednak nie jest to działalność w ramach systemu krajowego.

Wskaźnik 5.2.8: Budżet na naukę języka kraju przyjmującego (Host language learning budgets)

W tym wskaźniku chodzi o oszacowanie kwoty środków publicznych przeznaczonych na realizację kursów językowych dla osób z doświadczeniem uchodźczym. W Polsce, w 2018 r. na nauczanie języka polskiego osób ubiegających się o ochronę międzynarodową UdSC wydał 233.282,50 PLN ze środków FAMI oraz 530.354,00 PLN z budżetu własnego. Natomiast w ramach IPI na naukę języka polskiego w 2018 roku wydatkowano 92.370,00 PLN. Departament Pomocy i Integracji Społecznej MRPiPS w swojej informacji podaje, że nie jest możliwe wyodrębnienie kwoty przeznaczonej na kursy języka polskiego dla beneficjentów ochrony międzynarodowej w ramach realizacji projektów FAMI, gdyż budżety te obejmują również inne działania.

Wskaźnik 5.2.9: Kadra nauczycielka języka kraju przyjmującego (Host language learning Staff)

Wskaźnik wymaga podania liczby osób zatrudnionych ze środków publicznych w pełnym wymiarze pracy jako osób realizujących kursy nauki języka. Ze względu na sposób organizacji nauczania polskiego nie jest możliwe podanie liczby osób zaangażowanych w jego realizację na rzecz osób objętych ochroną mię-

dzynarodową. Jeśli chodzi o osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, to umowy UdSC z podmiotami prowadzącymi nauczanie nie określały liczby etatów, lecz stanowiły, że dla każdego z ośrodków powinien być oddelegowany jeden nauczyciel lub nauczycielka. Oznacza to, że w 2018 roku zatrudnionych było w celu nauczania języka polskiego około 10 osób.

Wskaźnik 5.2.10: Ukończenie kursu języka kraju przyjmującego (Completion of host language courses)

Wskaźnik wymaga podania liczby osób, które ukończyły kurs nauki języka dedykowanego dla osób posiadających status ochrony międzynarodowej. Ponieważ dane tego typu nie są systematycznie gromadzone w Polsce nie znamy i liczby osób, które ukończyły kursy, ani dyplomów potwierdzających ich ukończenie i poziom nabytych umiejętności językowych.

Wskaźnik 5.2.11: Wpływ kursów językowych (Impact of language courses)

Wskaźnik odnosi się do analizy skuteczności oferowanych osobom z doświadczeniem uchodźczym kursów językowych poprzez oszacowanie jakiej procentowo grupie osób korzystających z tych kursów okazały się one przydatne w poszukiwaniu pracy lub rozpoczęcia edukacji, umożliwiły osiągnięcie poziomu znajomości języka w stopniu odpowiadającym potrzebom tej osoby oraz czy zostały uwzględnione potrzeby osób przynależących do grupy wrażliwej. Ze względu na brak ogólnopolskiego systemu kursów nie jest możliwe było wypełnienie tej sekcji – a zatem można uznać iż Polska w danym wskaźniku nie spełnia założeń modelu.

Wskaźnik 5.2.12: Ukończenie finansowanych ze środków publicznych kursów orientacji społecznej (Completion of publicly funded social orientation courses)

Kolejny wskaźnik wymaga oszacowania liczby osób, które w ostatnim roku kalendarzowym ukończyły kurs dotyczący orientacji społecznej i kulturowej.

W Polsce orientacja społeczna nie jest prowadzona w formie kursów. Można uznać, że są prowadzone takie działania przez Departament Pomocy Socjalnej UdSC oraz przez osoby realizujące IPI w powiatowych ośrodkach pomocy rodzinie, jednak aktywność ta nie jest zinstytucjonalizowana w formie kursów. W ośrodkach recepcyjnych prowadzonych przez UdSC dla nowo przybyłych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową prowadzone są spotkania informacyjne, które obejmują podstawy orientacji społeczno-kulturowej. Pod-

czas spotkań kolportowane są informatory i odbywa się projekcja filmu zrealizowanego w ramach projektu „Pierwsze kroki w Polsce II- praktyczny informator dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce” sfinansowanego z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w 2014 roku.

Wskaźnik 5.2.13: Dostęp do kursów orientacji społecznej (Access to social orientation)

Ten wskaźnik weryfikuje, w jakim wymiarze kursy społeczno-kulturowe są dostępne dla osób będących w procedurze uchodźczej lub po uzyskaniu jednej z form ochrony. Przyjmując, że orientacja społeczno-kulturowa jest dostarczana w ramach pracy socjalnej to dostęp do niej jest dla osób objętych ochroną międzynarodową szeroki – następuje automatycznie po rozpoczęciu IPI. Podobnie jest w przypadku osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

Wskaźnik 5.2.14: Bariery administracyjne dla finansowanych ze środków publicznych kursów orientacji społecznej (Administrative barriers to publicly funded social orientation)

Kolejny wskaźnik dotyczy warunków administracyjnych dotyczących możliwości korzystania z kursów społeczno-kulturowych które mogą utrudnić dostęp osób z doświadczeniem uchodźczym do tego typu zajęć. Analizując dane dotyczące organizacje tego typu zajęć w Polsce można uznać, iż nie występują administracyjne bariery w dostępie do orientacji społeczno-kulturowej prowadzonej w formie pracy socjalnej w ramach IPI. Za taki rodzaj bariery można uznać przeciążenie osób realizujących IPI liczbą klientów czy określony w Rozporządzeniu obowiązek spotkań raz na trzy miesiące.

Wskaźnik 5.2.15: Jakość kursów orientacji społecznej (Quality of social orientation courses)

Kolejny wskaźnik sprawdza, jakie kryteria są stosowane do oszacowania jakości kursów z zakresu orientacji społeczno-kulturowej. Nie jest możliwa ocena jakości prowadzonej w Polsce orientacji społeczno-kulturowej. Jest to całkowicie pozostawione uznaniu osób realizujących IPI. W przeciwieństwie do nauczania języka kraju przyjmującego tego rodzaju standardy jakości orientacji społeczno-kulturowej określone są w innych krajach objętych NIEM rzadko. Można brać tu pod uwagę takie rozwiązania jak: Ogólnokrajowy program kursów orientacji; Kursy zachęcające do interakcji ze społeczeństwem przyjmującym

(np. poprzez wycieczki czy zaproszone wykłady); Kursy poddawane regularnej ewaluacji pod względem ogólnokrajowych standardów jakości; Kursy uzupełnione przez dodatkowe materiały (np. publikacje czy przewodniki internetowe).

Wskaźnik 5.2.16: Zapewnienie orientacji społecznej grupom wymagającym szczególnego traktowania (Provision of social orientation for groups of special concern)

Ten wskaźnik bada, czy zajęcia z zakresu orientacji społeczno-kulturowej są realizowane w sposób uwzględniający potrzeby osób należących do grup wrażliwych. W tym wskaźniku narzędzie uwzględnia takie grupy jak kobiety, nieletni pozostające bez opieki, osoby wykonujące obowiązki rodzicielskie, osoby w podeszłym wieku, osoby po przeżyciu przemocy, tortur lub innych form traumy a także osoby niepiśmienne lub prawie niepiśmienne.

W Polsce nie istnieją żadne specjalne rozwiązania adresujące orientację społeczno-kulturową do grup szczególnej uwagi. Można przyjąć, że prowadzenie orientacji społeczno-kulturowej w ramach pracy socjalnej indywidualizuje ją do potrzeb poszczególnych osób objętych ochroną międzynarodową.

Wskaźnik 5.2.17: Budżet na kursy orientacji społecznej (Social orientation budgets)

Kolejny wskaźnik wymaga oszacowania kwoty środków publicznych przeznaczonych na realizację kursów z zakresu orientacji społeczno-kulturowej dla osób z doświadczeniem uchodźczym. W Polsce nie jest możliwe określenie kosztów działań orientacyjnych, gdyż są prowadzone w ramach szerszych obowiązków osób realizujących pracę socjalną zarówno z osobami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową jak i z osobami objętymi IPI.

Wskaźnik 5.2.18: Kadry prowadzące kursy orientacji społecznej (Social orientation staff)

Wskaźnik wymaga podania liczby osób zatrudnionych ze środków publicznych w pełnym wymiarze pracy jako osób realizujących zajęć z zakresu orientacji społeczno-kulturowej. Podobnie jak przy analizie danych dotyczących realizacji kursów językowych, nie jest możliwe określenie w liczbie etatów, ile osób zaangażowanych jest w realizację działań orientacyjnych. Wynika to przede wszystkim z tego, iż są one prowadzone w ramach szerszych obowiązków osób realizujących pracę socjalną zarówno z osobami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową jak i z osobami objętymi IPI.

Wskaźnik 5.2.19: Wpływ programów orientacji społecznej (Impact of social orientation programmes)

Podobnie jak w przypadku wskaźnika nr 11 dotyczącego kursów językowych, ten wskaźnik odnosi się do analizy skuteczności oferowanych kursów z zakresu orientacji społeczno-kulturowej, natomiast ze względu na brak ogólnopolskiego systemu kursów nie było możliwe wypełnienie tej sekcji]. Zatem w odniesieniu do danego wskaźnika Polska nie spełnia założeń modelu.

Główne wnioski i rekomendacje

Polska wyróżnia się na tle pozostałych 13 krajów objętych projektem NIEM tym, że nie jest w niej realizowany program darmowych kursów języka społeczeństwa przyjmującego oraz orientacja społeczno-kulturowa nie jest zorganizowana w system kursów. Brak ogólnokrajowego systemu nauczania języka należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Natomiast ocena braku systemu kursów orientacji społeczno-kulturowej jest bardziej złożona.

Najbardziej systematyczna praca związana z nauczaniem języka polskiego prowadzona jest w ośrodkach dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. UdSC zleca prowadzenie nauczania zewnętrznym podmiotom, wymagając od nich utrzymania określonego poziomu nauczania. Niestety UdSC nie kontroluje, na ile z nauczania języka polskiego korzystają osoby pozostające na tzw. świadczeniach pozaośrodkowych. Okres procedury jest dobrą okazją do rozpoczęcia nauki polskiego i za tworzenie warunków do jego nauki należy UdSC pochwalić. Jednak jest to również okres dużej niepewności, stresu a doświadczenia przed przybyciem do Polski odbijają się negatywnie na zdolności do nauki. Po nadaniu ochrony międzynarodowej zarówno osoby ze statusem uchodźcy lub ochroną międzynarodową wsparcie w nauce języka polskiego zaczynają otrzymywać od samorządów. Te zgodnie z przepisami Ustawy o pomocy społecznej i rozporządzenia regulującego realizację Indywidualnych Programów Integracji nie oferują bezpośrednio nauczania języka, lecz przekazują w ramach pomocy integracyjnej środki na pokrycie jej kosztów. W ten sposób nauka polskiego zostaje sprywatyzowana i nie jest efektywna. Obecnie państwo polskie nie dysponuje nawet zbiorczą wiedzą o poziomie kompetencji językowej osiąganey w ramach tak prowadzonego nauczania, zatem nie jest możliwa jego racjonalna ewaluacja. Brakuje ogólnopolskiego programu nauczania i kursów dostępnych za darmo, a nie w formule refundowania. Osoby

realizujące IPI nie posiadają kwalifikacji metodycznych do odpowiedniej oceny prowadzonych kursów i postępów w nauce osób objętych ochroną międzynarodową. Brak dopasowania oferty kursów do szczególnych potrzeb różnych kategorii osób objętych ochroną międzynarodową. Kolejną wadą obecnego podejścia do nauczania polskiego jest brak realistycznie określonych celów dotyczących osiąganego poziomu kompetencji językowej. Nauczanie dostępne jest przez rok trwania IPI, lecz jego zakres nie jest wyliczony ani w godzinach nauki, co pozwala przybliżyć objętość przekazanego materiału, ani w poziomie osiągniętych kompetencji. Należy zwrócić uwagę, że czas jednego roku (nawet wydłużony o okres wstępnego nauczania przed nadaniem ochrony międzynarodowej) jest zbyt krótki do osiągnięcia biegłości językowej wystarczającej do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie. Poza zakończeniu IPI osoby objęte ochroną międzynarodową mogą na własny koszt kontynuować naukę polskiego. Osoby objęte ochroną humanitarną nie mają dostępu do IPI wobec czego nie mają też dostępu do dofinansowania nauki języka polskiego. Należy zauważyć inicjatywy niektórych samorządów (Warszawa) czy organizacji pozarządowych, które prowadzą darmowe kursy polskiego dla osób w sytuacji uchodźczej. Jednak inicjatywy te obarczone są wszystkimi problemami braku systemu ogólnokrajowego. Ponadto nie ma pewności dotyczącej trwałości ich finansowania.

Orientacja społeczno-kulturowa w Polsce nie jest usystematyzowanym aspektem polityki integracyjnej. W państwach objętych projektem NIEM dominuje model orientacji społeczno-kulturowej zinstytucjonalizowanej pod postacią specjalnych kursów. Nie chcemy tutaj orzekać, czy należy w Polsce implementować model organizacji kursów. Być może zindywidualizowana orientacja społeczno-kulturowa prowadzona w ramach pracy socjalnej z osobami objętymi ochroną międzynarodową jest rozwiązaniem lepszym. Jednak wymaga ona określenia pewnych ram. Obecnie zadanie to jest zrzucone całkowicie na barki osób realizujących IPI, przez co jest obarczone potencjalną uznaniowością. Potrzebne są dla nich materiały i inne pomoce, wytyczne oraz zestaw wskaźników pozwalających ocenić postępy w orientacji społeczno-kulturowej osób objętych ochroną międzynarodową.

Rekomendacje

Warto umożliwić osobom objętym ochroną humanitarną uczestnictwom w Indywidualnych Programach Integracji, co pozwoli im na finansowanie nauki języka polskiego oraz minimum orientacji społeczno-kulturowej. W tym celu należy uzupełnić art. 91 ust. 1. pkt 1 Ustawy o pomocy społecznej o wyrażenie „ochronę humanitarną”.

Powinien istnieć ogólnokrajowy system kursów języka polskiego integrujący nauczanie podczas różnych etapów pobytu osób w sytuacji uchodźczej. Wprowadzić zestandaryzowane programy nauczania i sprawdzania wiedzy oraz zobowiązać jednostki samorządu lokalnego do organizacji kursów. Zrezygnować z rozwiązania „prywatyzującego” nauczanie języka. W tym celu konieczna jest zmiana art. 92. ust. 1. Ustawy o pomocy społecznej.

Rekomendujemy też opracowanie ogólnopolskich wytycznych dla osób realizujących Indywidualnego Programy Integracji dotyczące zakresu pracy socjalnej dotyczącego orientacji społeczno-kulturowej oraz system wskaźników oceny postępów w orientacji.

5.3. Budowanie mostów oraz wzmacnianie zaangażowania obywatelskiego

Filip Pazderski

Skala aktywności obywatelskiej osób objętych ochroną międzynarodową w Polsce jest niska, co wpisuje się w relatywnie słabe tradycje takiej działalności podejmowanej na styku z administracją publiczną w polskim społeczeństwie. Brak zakorzenienia odpowiedniej kultury rządzenia można również zaobserwować po stronie administracji centralnej, która relatywnie rzadko angażuje społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje społeczne, w konsultowanie projektów nowego prawa czy polityk publicznych. Takie realia przekładają się na sytuację osób z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym, które niezachęcane i nie wspierane przez żadne programy publiczne tylko w wyjątkowych sytuacjach decydują się na założenie własnych organizacji społecznych. A już istniejące podmioty tego typu rzadko są pytane o zdanie nawet podczas konsultacji dokumentów prawnych dotyczących sytuacji osób nie posiadających polskiego obywatelstwa. Ponadto, organy administracji rządowej nie wykazują zainteresowania prowadzeniem i wspieraniem (przynajmniej jawnie) bardziej rozbudowanych działań, służących integracji osób z doświadczeniem uchodźczym w kraju (z wyjątkiem indywidualnych programów inte-

gracji). Obejmuje to także powstrzymywanie się od jakichkolwiek systemowych rozwiązań oraz finansowania inicjatyw służących wykorzystaniu wolontariatu, aktywności obywatelskiej czy pracy ze społecznością lokalną w celu integracji osób nie posiadających obywatelstwa z polskim społeczeństwem. Wypracowaniu takich rozwiązań o charakterze systemowym nie służy brak ogólnopolskiej polityki migracyjnej, czego dalszą konsekwencją jest niegromadzenie danych dotyczących aktywności obywatelskiej i społecznej osób z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym w Polsce. Jedynie w ograniczonym zakresie część tych luk próbują uzupełniać własnymi działaniami samorządy lokalne. Przyjmują dokumenty polityk miejskich, powołują ciała dialogu społecznego z udziałem osób i organizacji reprezentujących społeczności imigranckie i uchodźcze, a lokalnym organizacjom przekazują środki finansowe w zamian za świadczenie usług mieszkającym na danym terenie osobom bez polskiego obywatelstwa.

Źródła wiedzy

Analizę dotyczącą sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową oraz ubiegających się o nią w obszarze budowania mostów opracowano w oparciu o dane pochodzące z kilku kategorii źródeł. Po pierwsze uwzględniono podstawowe akty prawa polskiego i europejskiego, w tym w szczególności Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), Ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013 poz. 1650) oraz komunikat Komisji Europejskiej „Wspólny Program na rzecz Integracji” (zob. dalej). Po drugie w trakcie gromadzenia danych do analizy wystosowano pisma do kilku instytucji publicznych: Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Rządowego Centrum Legislacji działającego w strukturach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Sformułowano w nich pytania odnoszące się do treści odpowiednich wskaźników uwzględnianych w badaniu NIEM (w tym wypadku dotyczących obszaru budowania mostów). Uzyskane w rezultacie tych działań informacje stały się podstawą do opracowania niniejszej analizy. Ponadto, uwzględniono w niej również raporty oraz analizy opracowane przez organizacje międzynarodowe i społeczne. Zgromadzone informacje oraz wyciągnięte na ich podstawie pierwsze wnioski zweryfikowano podczas wywiadów z osobami reprezentującymi Biuro Wysokiego komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców (UNHCR) w Polsce oraz Ministerstwo Ro-

dziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Przeprowadzone działania badawcze pokazują, iż instytucje, zajmujące się w Polsce aktywnością powiązaną z różnymi aspektami zbieżnymi z obszarem dotyczącym budowania mostów między społeczeństwem przyjmującym a osobami nieposiadającymi polskiego obywatelstwa, nie dysponują wieloma informacjami dotyczącymi sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową lub ubiegających się o jej nadanie. W oparciu o analizę otrzymanych z urzędów odpowiedzi można nawet stwierdzić, iż potrzeba gromadzenia tego typu danych nie bardzo jest przez nie uświadamiana. Żadna z odpowiednich instytucji nie zajmuje się zbieraniem danych dotyczących skali i charakteru zaangażowania osób z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym w działania wolontariackie, we współpracę z organizacjami społecznymi, czy też w konsultowanie dotyczących ich projektów aktów prawnych. Może to być, między innymi, konsekwencją braku przyjętego w Polsce dokumentu krajowej polityki migracyjnej lub integracyjnej. A zawarcie tam odpowiednich zapisów mogłoby służyć nadaniu wyższych priorytetów wsparciu takiej działalności w Polsce osób nie posiadających obywatelstwa kraju.

Standardy dotyczące aktywności publicznej osób z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym w Europejskich dokumentach prawnych

Ważnym czynnikiem zwiększającym możliwość integracji osób nieposiadających obywatelstwa danego kraju jest stwarzanie im okazji do jak najczęstszych kontaktów ze społeczeństwem przyjmującym. W tym kontekście istotnym rozwiązaniem jest ich włączanie w różnego rodzaju aktywność o charakterze publicznym. Na korzyści płynące z takiego zaangażowania imigrantów i imigrantek zwróciła również uwagę Komisja Europejska, między innymi w komunikacie „Wspólny Program na rzecz Integracji” (ang. *A Common Agenda for Integration*)⁸⁵. Wskazuje się tam, między innymi, że aktywność publiczna wspomaga wymianę kulturową między społecznościami imigrancką oraz przyjmującą i może w rezultacie przyczynić się do procesu dwustronnej wzajemnej adaptacji osób należących do obu grup (Zasada 1), sprzyjając też nasileniu częstotliwości interakcji między nimi (Zasada 7), pomaga uczynić wkład migrantów i migrantek na rzecz społeczeństwa przyjmującego widocznym dla przedstawicieli tego ostatniego (Zasada 2). Pozwala także zwiększyć szanse osób

⁸⁵ *A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM(2005) 389 final, Brussels, 1.9.2005.

o pochodzeniu imigranckim na rynku pracy, dzięki umiejętnościom i kompetencjom wypracowywanym w trakcie zaangażowania oraz uzupełnienia lub rozszerzenia edukacji w ramach uczenia się pozaformalnego i nieformalnego (Zasada 3). Ponadto, w trakcie aktywności w organizacjach założonych przez społeczeństwo przyjmujące, jak i same imigrantki oraz imigrantów, te ostatnie osoby poznają też historię, język oraz zasady funkcjonowania nowego dla nich państwa. W rezultacie może to sprzyjać zwiększeniu ich późniejszej gotowości do zwracania się z własnymi sprawami do odpowiednich instytucji państwa przyjmującego (Zasada 4 i 6).

Aktywność publiczna (w tym wolontariat) sprzyja także uwrażliwieniu migrantek i migrantów na rolę własnej kultury, wspierając jej kultywowanie. Pozwala dzielić się tymi doświadczeniami ze społeczeństwem przyjmującym, stwarzając okazję do jednoczesnego poznania kultury oraz religii kultywowanych w kraju osiedlenia. Wszystko to sprzyja kształtowaniu się w obu grupach społecznych postaw otwartości i tolerancji wobec odmienności (Zasada 8). W dokumencie podkreśla się też rolę angażowania imigrantek i imigrantów w procesy demokratyczne na poziomie lokalnym oraz tworzenia lokalnych rad skupiających osoby reprezentujące takie społeczności, co zwiększa potencjalną efektywność ich udziału w procesach decyzyjnych oraz następującej w rezultacie integracji (Zasada 9). Ten ostatni postulat już ponad dekadę wcześniej uwzględniono w konwencji przyjętej przez państwa członkowskie Rady Europy.⁸⁶

Oddziaływanie wszystkich przedstawionych powyżej wytycznych można również rozszerzyć na osoby z doświadczeniem uchodźczym. Aczkolwiek, należy przy tym pamiętać o uznaniu ich wyjątkowej sytuacji oraz wynikających z niej niejednokrotnie dodatkowych potrzebach.

Wskazane korzyści wynikające z aktywności publicznej nie następują jednak same. Wymagają otwartego (równego) dostępu osób z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym do instytucji oraz organizacji, jak również otwartości po stronie społeczeństwa przyjmującego do włączania osób przybywających z innych krajów do takich aktywności na zasadach sprzyjających przełamywaniu istniejących barier. Duża rola w organizowaniu odpowiednich warunków może leżeć po stronie organizacji wspierających wolontariat i inne formy aktywno-

86 *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*, ETS No.144, Strasbourg, 05/02/1992.

ści publicznej⁸⁷, którym jednak niezbędne jest do tego odpowiednie wsparcie ze strony instytucji administracji publicznej różnego szczebla, w tym przede wszystkim dostęp do środków publicznych.

Warto zauważyć, że wszystkie wymienione zasady sprzyjające integracji znajdują potwierdzenie w wynikach prowadzonych od paru dekad badań nad procesami integracji osób będących obcokrajowcami z doświadczeniem migracji w społeczeństwach przyjmujących.⁸⁸ Przyglądano się w nich przebiegowi procesu akulturacji, czyli „wymiany kulturowej, następującej w sytuacji bliskiego i długotrwałego kontaktu między różniącymi się od siebie kulturowo grupami etnicznymi i narodowymi lub należącymi do nich jednostkami”⁸⁹. Wskazują one nie tylko na dwustronny przebieg tego procesu i podkreślają korzyści, jakie z jego pozytywnego obrotu występują zarówno po stronie osób z doświadczeniem migracyjnym jak i należących do społeczeństwa przyjmującego. Zauważają jednak też obciążenia psychologiczne występujące u poddanych temu procesowi osób. Ich poziom może narastać aż do wystąpienia tzw. stresu akulturacyjnego (acculturative stress)⁹⁰, wiążącego się z uczuciem depresji oraz ciągłego podenerwowania (niepokoj). Sytuacja taka może być szczególnie obciążająca w przypadku „funkcjonowania w dwu odrębnych systemach [symbolicznych] i prób godzenia ich w swym życiu: stąd źródło stresu”⁹¹. Jednak jego przezwyciężenie przez daną osobę zapewnia jej skuteczną adaptację lub integrację w danym społeczeństwie przyjmującym⁹².

87 Zob. INVOLVE. *Involvement of Third Country Nationals in Volunteering as a Means of Better Integration. Final project report*, European Volunteer Centre, Bruksela 2006, <http://www.involve-europe.eu/pdf/INVOLVEreportEN.pdf>, s. 87.

88 Zob. m.in. J.W. Berry, *Acculturation and intercultural relations*, [w:] *Cross-cultural psychology: research and applications*, (red.) John W. Berry [i in.], Cambridge 2003, s. 353-357, Rudmin F.W. (2006), *Debate in science: The case of acculturation*, AnthroGlobe Journal. Retrieved, 12/2006, http://malinowski.kent.ac.uk/docs/rudminf_acculturation_061204.pdf, Malewska-Peyre H. (red.) (2001), *Swojskość i Obcość. O akulturacji imigrantów w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo IP PAN; funkcjonowanie polityki wielokulturowości w świecie zachodnim omawia – W. Kymlicka, *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, New York 2009, s. 61-167.

89 F. Pazderski, Akulturacja, (w:) *Modi Memorandi. Leksykon Kultury Pamięci*, Centrum Badań Historycznych PAN/Wydawnictwo Scholar, Berlin 2014, s. 33; por też E. Nowicka, „Akulturacja”, w: *Encyklopedia socjologii*, t. I, PWN, Warszawa 1998, s. 17-20.

90 O tym pojęciu – zob. J. W. Berry, *Acculturation and intercultural relations*, s. 362.

91 P. Boski, *Kulturowe ramy zachowań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 539.

92 W. Berry, *Acculturation and intercultural relations*, s. 369 – 371.

W tym kontekście warto zauważyć, iż aktywność publiczna osób o pochodzeniu imigranckim, w tym uchodźczyń i uchodźców, może dostarczyć im wielu korzystnych rezultatów, ułatwiając proces ich integracji w polskim społeczeństwie⁹³. W trakcie takiego zaangażowania poznają one miejscowy język, zasady życia społecznego i lokalnej kultury (dzięki wchodzeniu w interakcje z innymi ludźmi). Mają też szanse na zdobycie kompetencji i umiejętności, które potem mogą się okazać przydatne zawodowo, ułatwiając proces ich wchodzenia na lokalny rynek pracy. Aktywność publiczna, w tym wolontariat, są także narzędziami nieformalnej edukacji obywatelskiej⁹⁴ w odniesieniu do wszystkich angażujących się w niego jednostek. Dotyczy to także imigrantek i imigrantów, którzy w ten sposób mogą się uczyć współdziałania i reguł uczestnictwa w nowej wspólnocie politycznej⁹⁵. Wolontariat pozwala, ponadto, na pogłębienie więzi społecznych w poszczególnych wspólnotach lokalnych i łączenie przedstawicieli różnych wchodzących w ich skład grup społecznych⁹⁶.

Podkreślając pozytywne aspekty aktywności publicznej, należy jednak pamiętać też o potencjalnych zagrożeniach związanych z przyjęciem integracyjnej strategii akulturacji. Zaangażowanie w wolontariat powoduje, iż osoba pochodząca z innego kraju ma częstszy kontakt z odmiennością kulturową, a więc zostaje wyrwana z własnej, psychologicznie „bezpiecznej” grupy, a nawet potencjalne zetknięcie się z negatywnym stosunkiem ze strony osób należących do społeczeństwa przyjmującego. Podobnie jak w samym procesie integracji, także w zaangażowaniu w działalność publiczną można dostrzec obecność pewnej delikatnej linii między wystąpieniem pozytywnych oraz negatywnych rezultatów. Kruchość tej granicy jest wyraźniejsza, a możliwość wystąpienia jeszcze większych napięć psychologicznych bardziej realna, w przypadku osób, które przyjechały z kraju pochodzenia z traumą wynikającą z doświadczenia wojny lub różnego rodzaju prześladowań. Dlatego też organizując aktywność publiczną osób o pochodzeniu imigranckim oraz uchodźczym należy pamiętać

93 INVOLVE. Involvement of Third Country Nationals..., op. cit., s. 84.

94 Na temat tego pojęcia i przykładów jego zastosowania – zob. *Inspirator obywatelski. Przewodnik po nieformalnej edukacji obywatelskiej w bibliotekach publicznych i nie tylko...*, (red.) G. Makowski, F. Pazderski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

95 Zob. E. Bacia, A.M. Gieniusz, G. Makowski, F. Pazderski, P. Stronkowski, B. Walczak, *Kształtowanie kompetencji społecznych i obywatelskich przez organizacje pozarządowe w Polsce*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015, <https://kwalifikacje.edu.pl/ksztaltowanie-kompetencji-spoecznych-i-obywatelskich/>.

96 Volunteering in the European Union, GHK 2010, http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018_en.pdf, s. 142.

o stworzeniu im odpowiednio sprzyjających warunków, starając się niwelować możliwość wystąpienia negatywnych skutków. Płynące z tej działalności potencjalne korzyści wydają się jednak na tyle istotne i obszerne, iż wyraźnie przeważają nad zagrożeniami.

Wsparcie aktywności publicznej oraz integracji osób z doświadczeniem uchodźczym (i migracyjnym) w Polsce – zmiany od 2016 r.

W raporcie z ewaluacji bazowej NIEM wskazywaliśmy już na znaczną rachityczność funkcjonujących w Polsce rozwiązań systemowych wdrażanych przez administrację centralną i wspierających budowanie więzi między osobami objętymi ochroną międzynarodową lub starającymi się o jej nadanie a społeczeństwem przyjmującym.⁹⁷ W ciągu dwóch lat dzielących oba etapy ewaluacji można dostrzec w tym zakresie, w zależności od uwzględnionego wskaźnika, stagnację albo dodatkowe pogorszenie. To ostatnie nastąpiło we wszystkich analizowanych przez nas obszarach, gdzie na etapie ewaluacji bazowej odnotowaliśmy przejawy występowania fragmentarycznego wsparcia.

Wskaźnik 5.3.1. Oczekiwania wzajemnego dostosowania się beneficjentów ochrony międzynarodowej i członków społeczeństwa przyjmującego (Expectations of mutual accommodation by beneficiaries of international protection and host society members)

Ten wskaźnik bada, w jaki sposób badane kraje uwzględniają w krajowych strategiach integracji rolę społeczeństwa większościowego. W warunkach polskich ten wskaźnik nie jest mierzony, ponieważ Polska dotychczas nie posiada ani krajowej strategii integracji a nie polityki migracyjnej. Bardziej szczegółowo zostało to opisane w rozdziale Agnieszki Kulesy „Integracja w głównym nurcie działań”. Pewne elementy takiej polityki można odnaleźć w dokumentach strategicznych Ministerstwa Gospodarki, ale nie składają się one na dedykowany zagadnieniu migracji dokument polityki publicznej.

97 P. Kaźmierkiewicz, *Budowanie mostów między społeczeństwem przyjmującym a beneficjentami ochrony międzynarodowej*, [w:] A. Górską, M. Koss-Goryszewska, J. Kucharczyk (red.), „W stronę krajowego mechanizmu ewaluacji integracji. Diagnoza sytuacji beneficjentów ochrony międzynarodowej w Polsce”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2019, s. 59-61.

Cel opracowania dokumentu nowej strategii został włączony do rocznego planu prac Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2019 rok.⁹⁸ W czerwcu 2019 roku wyciekł nawet nieoficjalnie projekt takiego nowego dokumentu.⁹⁹ Jednak upubliczniony w ten sposób materiał o niejasnym statusie opierał się na silnym podejściu asymilacyjnym do osób przyjeżdżających do Polski. Dominowały w nim też obawy, a nawet postawy ksenofobiczne wobec migrantek i migrantów, postrzeganych głównie z perspektywy terroryzmu osób wyznających radykalne odłamy Islamu. Po wyrażeniu krytyki tego dokumentu przez różne kręgi eksperckie¹⁰⁰, zawieszono dalsze prace nad nim. W rezultacie, niejasny pozostaje obecny stan przygotowań strategii migracyjnej w Polsce. Odnotowane tu wydarzenia wydają się jednak wskazywać, iż w ostatnim czasie miało raczej miejsce oddalenie się od celu, jakim jest ustanowienie polityki migracyjnej zgodnej ze wymienionymi na wstępie tego rozdziału europejskimi standardami prawnymi.

Wskaźnik 5.3.2: Podnoszenie świadomości na temat szczególnej sytuacji osób objętych ochroną międzynarodową (Awareness raising on the specific situation of beneficiaries of international protection)

Wskaźnik ten dotyczy kampanii społecznych z budżetu środków publicznych na rzecz podnoszenia świadomości w społeczeństwie większościowym na temat sytuacji osób posiadających w Polsce jedną z form ochrony. Podobnie jak w przypadku poprzedniego wskaźnika, Polska nie spełnia kryteriów modelu integracji, gdyż w okresie badawczym nie były realizowane żadne kampanie ze środków publicznych na rzecz osób z doświadczeniem uchodźczym.

Zespół badawczy ISP zaobserwował wręcz obniżenie standardów w aktywności skierowanej na budowę relacji między społeczeństwem przyjmującym większościowym a osobami z doświadczeniem migracyjnym (w tym uchodźczym) można dostrzec zwłaszcza w przypadku różnego rodzaju działań informacyjnych. Już w ewaluacji bazowej wskazywaliśmy, odnotowano iż jedyne

98 Zob. <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/planowane-dzialania/aktualne/26145,Plan-dzialalnosci-Ministra-Spraw-Wewnetrznych-i-Administracji-na-2019-r-dla-dzia.html>.

99 Zob. „Polityka Migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.”, Zespół do Spraw Migracji, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf>.

100 Zob. m.in. krytyczną opinię Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk: <https://www.facebook.com/1162385107275965/posts/stanowisko-komitetu-bada%C5%84-nad-migracjami-panw-sprawie-dokumentu-polityka-migracy/1204499723064503/>.

dające się zaobserwować w Polsce do 2016 roku kampanie zwiększające wrażliwość miejscowego społeczeństwa na potrzeby osób korzystających z ochrony międzynarodowej były finansowane ze środków Unii Europejskiej (UE), przede wszystkim Europejskiego Funduszu Spójności oraz Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI, ang. AMIF)¹⁰¹. Dodatkowy wkład pochodził z innych funduszy międzynarodowych, przede wszystkim Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego (tzw. funduszy szwajcarskich i norweskich). Jednak od 2016 roku mieliśmy do czynienia problem stanowiły, a nawet zawieszania w rozstrzygnięciach konkursów w programie FAMI.¹⁰² Doprowadziło to do ograniczenia dostępności środków na wszelkie działania wspierające osoby z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym mieszkające w Polsce i prowadzone przez organizacje obywatelskie, w tym kampanie informacyjne. Ponadto od końca 2015 roku nowy rząd sprzeciwił się przyjmowaniu osób objętych ochroną międzynarodową lub ubiegających się o nią w ramach zaproponowanego przez Komisję Europejską programu relokacji uchodźczyń i uchodźców przybywających do Europy przede wszystkim z obszarów położonych przy wschodnich wybrzeżach Morza Śródziemnego¹⁰³. Towarzyszyło temu upowszechnianie bardzo negatywnego wizerunku uchodźców i uchodźczyń przede wszystkim w kontrolowanych przez rząd mediach publicznych oraz prasie sprzyjającej partii rządzącej¹⁰⁴.

Przedstawiona sytuacja uległa nasileniu w 2018 roku, kiedy rząd całkiem odmówił organizacjom społecznym dostępu do funduszy FAMI. Zamiast tego kompetencje do ich wdrażania przeniesiono na wojewodów, będących przed-

101 https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en.

102 Pazderski, F. (2017), *Indeks rozwoju i stabilności organizacji pozarządowych w Polsce w roku 2016*, FHI360/USAID/ISP, Waszyngton-Warszawa, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/indeks-poziomu-rozwoju-i-stabilnosci-organizacji-pozarządowych-w-polsce-w-roku-2016>; Klaus, W., Ostaszewska-Żuk, E., Szczepanik, M. (2017), *Fundusze europejskie i ich rola we wspieraniu integracji cudzoziemców w Polsce*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka/ Stowarzyszeni Interwencji Prawnej, Warszawa, https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2017/09/raport_po-FAMI_net.pdf.

103 Zob. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_pl.pdf.

104 Zob. m.in. Bertram, Ł., Puchejda, A., Wigura, K. (2017), *Negatywny obraz Muzułmanów w polskiej prasie. Analiza wybranych przykładów z lat 2015–2016*, Obserwatorium Debaty Publicznej „Kultury Liberalnej”, Warszawa.

stawicielami administracji centralnej na szczeblu regionalnym.¹⁰⁵ W rezultacie w objętym niniejszą oceną okresie nie sfinansowano żadnych kampanii podnoszących świadomość na temat sytuacji osób korzystających z pomocy międzynarodowej czy starających się o uzyskanie statusu chronionego. Jedynymi podmiotami, które mogły jeszcze podejmować jakieś działania w tym zakresie, były organizacje międzynarodowe, w tym przede wszystkim UNHCR czy IOM. One wykorzystywały do takich działań pozyskiwane na różne sposoby własne środki finansowe. Występowanie takiej sytuacji potwierdził również wywiad przeprowadzony z osobą reprezentującą pierwszą z tych organizacji.¹⁰⁶

Wskaźnik 5.3.3: Koordynacja z władzami regionalnymi i lokalnymi w zakresie spójności społecznej (Coordination with regional and local authorities on social cohesion)

Wskaźnik odnosi się do pytania, czy w wybranym kraju istnieje wymóg tworzenia strategii integracji na poziomie regionalnym i lokalnym, a także, czy przewidziane jest wsparcie po stronie administracji centrale na tego typu działania. Jak pokazują badania, Polska nie realizuje założenia modelu integracji ponieważ nadał w kraju nie zostały opracowane wytyczne dla władz administracji lokalnej z zakresu opracowania strategii integracji, nie są także na to przeznaczane dodatkowe środki po stronie władz centralnych, tego typu działania są podejmowane z inicjatywy samorządów.

Można tylko żałować, że realizując scentralizowaną politykę zarządzania państwem władze nie podjęły żadnej inicjatywy, która w kraju z silnymi strukturami samorządu terytorialnego kilku szczebli, służyłaby większej koordynacji działań sprzyjających zapewnieniu spójności społecznej. Jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymują również żadnych dodatkowych środków finansowych z budżetu państwa na realizację strategii skierowanych na integrację społeczeństwa przyjmującego z osobami objętymi ochroną międzynarodową. Nic się w tym kontekście nie zmieniło od 2016 roku. Jak się jednak wydaje, takie ewentualne prace musiałyby poprzedzić przyjęcie pewnych założeń ogólnokrajowej polityki, przewidującej miejsce, jakie w całym systemie gospodarczo-społecznym miałyby zajmować osoby z doświadczeniem migracyjnym i uchodź-

105 Pazderski, F. (2019), *Indeks rozwoju i stabilności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce w roku 2018*, FHI360/USAID/ISP, Waszyngton-Warszawa, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/indeks-rozwoju-i-stabilnosc-organizacji-spolescenstwa-obywatelskiego-w-polsce>.

106 Zob. wywiad z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

czym. Dopiero na tej podstawie można byłoby zaplanować, jakiego rodzaju wsparcia, oferowanego na którym poziomie administracji publicznej, takie osoby potrzebują, by to osiągnąć. Tego wszystkiego, jak wskazano wcześniej, w Polsce brakuje. Pewnym szczerkowym elementem działań ujednolicających sytuację w całym kraju jest funkcjonowanie w każdym z województw punktów integracji/informacji dla osób nieposiadających polskiego obywatelstwa. Ich działalność jest finansowana ze środków wspomnianego programu FAMI, dystrybuowanych z poziomu wojewodów.

Wskaźnik 5.3.4: Zachęcanie do dobrowolnych inicjatyw uzupełniających polityki publiczne (Encouragement of voluntary initiatives to complement public policies)

Podobnie jak w przypadku poprzedniego wskaźnika, w tym pytaniu badane jest zaangażowanie władz centralnych w działania na rzecz wsparcia podmiotów realizujących dobrowolne inicjatywy komplementarne wobec polityk publicznych. Model zakłada takie działania jak przekazanie środków finansowych, realizacje warsztatów czy włączeniami podmiotów realizujących tego typu działania w prace nad dokumentami strategicznymi. Ponownie badania pokazały iż Polska nie spełnia założeń modelu.

Jest to obszar, w którym także nastąpiło pogorszenie w porównaniu z ewaluacją bazową. Jak wskazywaliśmy, w 2016 roku rząd oferował przynajmniej inicjatywom wolontariackim czy organizacjom społecznym wytyczne, szkolenia czy innego rodzaju wsparcie skierowane na zwiększenie efektywności ich pracy. Miało to miejsce przede wszystkim w ramach realizowanych przez różne organizacje projektów finansowanych ze wspomnianych funduszy europejskich. Ponieważ teraz zabrakło tych ostatnich, nie ma też gwarantowanego za ich pośrednictwem wsparcia.

Wskaźnik 5.3.5: Liczba beneficjentów ochrony międzynarodowej objętych indywidualną opieką mentorską (Number of beneficiaries of international protection receiving one-to-one mentorship)

Wskaźnik zakłada oszacowanie liczny osób posiadających status ochrony międzynarodowej korzystających w roku badanym z programu wsparcia indywidualnego. Według ustawodawstwa krajowego za taką formę mentoringu można uznać wsparcie udzielane w ramach Indywidualnego Programu Integracyjnego.

Indywidualny Program Integracyjny uwzględnia m.in. wsparcie w poszukiwaniu zatrudnienia oraz podnoszenie kompetencji językowych. Za realizację IPI ośrodki pomocy społecznej (na poziomie gminy) lub powiatowe centra pomocy rodzinie. W celu uzyskania informacji zespół ISP zwrócił się do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Jak wynika z danych udostępnionych przez MRPiPS w 2018 roku programem indywidualnych konsultacji (mentoringu) indywidualnym programem integracji objęte były 249 osoby ze statusem uchodźcy lub uchodźczyni, 419 osób korzystających z ochrony uzupełniającej oraz 26, które uzyskały zgodę na zamieszkanie ze względu na łączenie rodzin z osobą objętą ochroną międzynarodową. Wszystkie te osoby mogły miały korzystać w 2018 roku ze wsparcia w postaci pracy socjalnej, niezbędnego poradnictwa psychologicznego, pedagogicznego, prawnego oraz z pomocy w załatwianiu spraw w instytucjach i urzędach. Wsparcie było im udzielane w ramach realizacji indywidualnego programu integracji

Wskaźnik 5.3.6: Liczba opiekunów prawnych dla małoletnich bez opieki (Number of legal guardians for unaccompanied minors)

Wskaźnik odnosi się do liczby osób pełniących rolę opiekunki/ opiekuna prawnego małoletniego dziecka bez opieki, posiadającego status ochrony w badanym kraju.

Na zapytanie zespołu badawczego ISP Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyznało, że nie posiada danych dotyczących liczby małoletnich osób bez opieki z doświadczeniem uchodźczym, w stosunku do których ustanowiono opiekunów prawnych.¹⁰⁷ Wsparciem takich dzieci zajmują się głównie organizacje społeczne i międzynarodowe.¹⁰⁸ Z tych źródeł wiadomo, że rocznie przebywa w Polsce około 200 takich dzieci, z których tylko 40% trafia do rodzin zastępczych, a reszta umieszczana jest w placówkach opiekuńczych.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Zob. odpowiedź na pytania zadane przez ISP udzielona przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁰⁸ Zob. projekt „FAB – Piecza zastępcza ponad granicami” współfinansowanego z programu Unii Europejskiej „Prawa, równość i obywatelstwo” (2014–2020), realizowany przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej oraz IOM, <https://interwencjaprawna.pl/final-projektu-fostering-across-borders/>.

¹⁰⁹ Por. <https://pl.naszwybir.pl/spotkanie-informacyjne-jak-wesprzec-dziecko-bez-opieki/>.

Wskaźnik 5.3.7: Wsparcie zaangażowania beneficjentów ochrony międzynarodowej w działalność obywatelską (Support for involvement of beneficiaries of international protection in civic activities)

Kolejny wskaźnik dotyczy roli władz kraju w działaniach na rzecz wzmocnienia zaangażowania osób z doświadczeniem uchodźstwa w działania społeczne/obywatelskie oraz upowszechnianie informacji na temat tego typu działań poprzez realizacji kampanii społecznych, spotkań integracyjnych i td. Jak podobnie do innych wskaźników zaprezentowanych w tym wymiarze, Polska nie spełnia kryterium założonego modelu.

Biorąc pod uwagę prezentowaną przez wiele osób należących do partii rządzącej niechęć do osób z doświadczeniem uchodźczym, nie zaskakuje brak propozycji ze strony rządu nowych inicjatyw skierowanych na wsparcie większego zaangażowania osób korzystających z pomocy międzynarodowej lub ubiegających się o jej nadanie w działania o charakterze obywatelskim czy publicznym. Nic tu nie zmieniło ustanowienie nowej scentralizowanej agencji rządowej (Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego), dedykowanej do dystrybucji środków rządowych skierowanych na wsparcie organizacji obywatelskich, jak również do ich kontroli, ani uruchomienie w jej ramach nowych programów wspierających działania obywatelskie (Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich¹¹⁰) czy wolontariat (Korpus Solidarności¹¹¹). W żadnym ich miejscu nie zostały uwzględnione specjalne potrzeby osób z doświadczeniem migracyjnym lub uchodźczym, zarówno jako odbiorczyń i odbiorców oferowanego wsparcia, a tym bardziej osób potencjalnie je świadczących. Naturalnie nie można wykluczyć, że osoby takie znalazły się wśród różnorodnych beneficjentek i beneficjentów sfinansowanych w ten sposób projektów, ale na skutek braku agregacji odpowiednich danych nie można tego stwierdzić (odpowiedź o takiej treści otrzymaliśmy z Narodowego Instytutu Wolności). Nie pozwala to też skonkludować, że istnieje w Polsce taki rodzaj pomocy posiadający charakter systemowy¹¹². W takiej sytuacji jedyną aktywność w tym zakresie można dostrzec po stronie organizacji społecznych

110 Zob. <https://www.niw.gov.pl/nasze-programy/proo-2/>.

111 Zob. <https://www.niw.gov.pl/nasze-programy/korpus-solidarnosci/>.

112 Takiej oceny nie może zmienić funkcjonowanie programu „Wsparcia inicjatyw edukacyjnych w wielokulturowym środowisku szkolnym”, w którego ramach Ministerstwo Edukacji Narodowej co roku finansuje realizację wybranych kilkunastu projektów (w 2018 roku przeznaczyło na ten cel ok. 400 000 PLN), w części przez organizacje społeczne – więcej: zob. rozdział poświęcony edukacji w tym raporcie.

lub samych osób objętych ochroną międzynarodową. Przykładem może być niesformalizowana w 2018 roku aktywność społeczności tadżyckiej¹¹³.

Wskaźnik 5.3.8: Włączanie w krajowe procesy konsultacyjne (Involvement in national consultation processes)

Ten wskaźnik sprawdza, czy na poziomie centralnym kraju istnieje instytucja/ organ rządowy kontry odpowiada za włączenie osób z doświadczeniem uchodźczym w proces konsultacje społecznych. Według badań NIEM Polska nie spełnia tego kryterium, gdyż na poziomie centralnym takie organizacje nie zostały powołane.

Ze względu na ogólne obniżenie standardów konsultacji publicznych na poziomie centralnym, wyrażające się między innymi w zamknięciu szeregu ciał dialogu obywatelskiego, umniejszeniu znaczenia pozostałych oraz spadku liczby prowadzonych konsultacji społecznych, obniżył się jeszcze i tak niski poziom zaangażowania w konsultacje mieszkających w Polsce osób nie posiadających obywatelstwa tego kraju. Nie tylko spadła liczba organizowanych przez poszczególne ministerstwa procesów konsultacyjnych, między innymi w związku z szeroko stosowaną przez partię rządzącą praktyką składania ustaw opracowanych w kręgach rządowych jako poselskie, co pozwalało ominąć etap obowiązkowych przy projektach rządowych konsultacji publicznych. Tam, gdzie je jednak organizowano, często miały niski poziom – m.in. wyselekcjonowana grupa podmiotów, do których skierowano zaproszenia do udziału, otrzymywała bardzo krótki termin na sformułowanie odpowiedzi. Ponadto, podmioty te pytano o zdanie na ostatnim etapie pracy nad danym dokumentem, kiedy kształt większości planowanych rozwiązań był już dopracowany i brakowało przestrzeni do zmian, a większość uwag krytycznych odrzucano, często bez podawania powodu.¹¹⁴ Nic dziwnego, że w tak niekorzystnych warunkach znikomy był udział organizacji działających na rzecz osób objętych ochroną międzynarodową lub ubiegających się o nią czy tym bardziej organizacji skupiających takie osoby, nawet w przypadku prac nad regulacjami prawnymi, które bezpośrednio określały ich sytuację.

113 Zob. wywiad z osobą reprezentującą Biuro UNHCR w Polsce.

114 „Ustawa w 2 godziny 20 minut. XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 20.11.2019, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf.

Na dokładniejsze obserwacji pozwala analiza wybranych przypadków takiego sposobu pracy nad projektami regulacji prawnych, o których informacje można znaleźć na stronie Rządowego Centrum Legislacji¹¹⁵. Możemy zauważyć, że nawet podczas prac nad nowelizacją przepisów bezpośrednio wpływających na sytuację osób bez polskiego obywatelstwa w kraju tylko nieliczne organizacje obywatelskie reprezentujące wymienioną grupę osób w Polsce (a raczej pracujące nad zaspokojeniem jej potrzeb) zostały zaproszone do udziału w procesie. I tak w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o cudzoziemcach, trwającą w 2018 roku, do udziału w konsultacjach zaproszono tylko 9 polskich organizacji pracujących na rzecz integracji osób będących cudzoziemkami i cudzoziemcami w Polsce (w tym tylko 3 prowadzone przez takie osoby) oraz dwie organizacje międzynarodowe. Podmiotom tym dano jednak tak krótki czas na zgłaszanie uwag (10 dni), że najwyraźniej żaden z nich nie nadesłał odpowiedzi (przynajmniej nie było one opublikowane na portalu rządowym z danymi dotyczącymi procesu legislacyjnego, tj. <https://legislacja.rcl.gov.pl>, w momencie opracowywania niniejszego tekstu w pierwszych miesiącach 2020 roku).

Wskaźnik 5.3.9: Włączenie w lokalne procesy konsultacyjne (Involvement in local consultation processes)

Wskaźnik zakłada działania władz na poziomie lokalnych na rzecz wzmocnienia partycypacji osób posiadających status ochrony w Polsce.

Polski rząd również nie podjął żadnych działań skierowanych na wsparcie władz regionalnych i lokalnych w utworzeniu stałego organu służącego prowadzeniu konsultacji z osobami korzystającymi z ochrony międzynarodowej w kwestiach dotyczących ich integracji na poziomie lokalnym.

Odmienny przykład stanowią niektóre samorządy terytorialne. Przede wszystkim w większych miastach na prawach powiatu funkcjonują pewnego rodzaju substytuty organów konsultacyjnych. Przykładem może być Komisja Dialogu Społecznego (KDS) ds. Cudzoziemców działająca jako organ doradczy przy Urzędzie M. St. Warszawy. Innym przykładem jest Gdańsk, gdzie w ramach wdrożonego jeszcze w 2016 roku lokalnego modelu integracji imigrantów¹¹⁶

115 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/> (publikuje się tu jedynie dane o procesach legislacyjnych prowadzonych przez administrację rządową, a w większość projektów ustaw trafia do sejmu jako poselskie).

116 Zob. <https://www.gdansk.pl/download/2017-01/83702.pdf>.

powołano także Radę Imigrantów i Imigrantek przy Prezydencie Miasta¹¹⁷. W podobnym duchu opracowana została w sposób partycypacyjny Wrocławska Strategia Dialogu Międzykulturowego¹¹⁸, w której wdrażaniu przewidziano udział Rady Dialogu Międzykulturowego jako organu konsultacyjnego. Natomiast w Krakowie przyjęto strategię „Otwarty Kraków”, w ramach której powołano Zespół Interdyscyplinarny, którego comiesięczne spotkania mają służyć współpracy między przedstawicielami mniejszości i osób nieposiadających polskiego obywatelstwa z samorządem¹¹⁹. Trzeba jednak zauważyć, że wszędzie są to inicjatywy własne poszczególnych samorządów, pomiędzy którymi można dostrzec znaczące różnice, nawet w samej conceptualizacji planowanych działań i stosowanej terminologii. Nie spotykają się też one z żadnym wsparciem ani nawet zrozumieniem ze strony władz centralnych.

Wskaźnik 5.3.10: Dofinansowanie dla stowarzyszeń działających na rzecz partycypacji społeczno-kulturalnej beneficjentów ochrony międzynarodowej (Funding for associations working on the socio-cultural participation of beneficiaries)

Ten wskaźnik odnosi się do oszacowania kwoty pieniężnej przyłączonej w roku badanym na wpłacie organizacji realizujących działania na rzecz zaangażowania osób posiadającym status ochrony międzynarodowej w Polsce w działania społeczne i kulturowe. Jak zostało opisano już przy omówieniu wskaźnika 1 od przejęcia władzy przez partię Prawa i Sprawiedliwości oraz stronnictwo antyuchodźcze od 2016 obserwowane jest stopniowe ograniczanie możliwości korzystania z funduszu FAMI przez organizacje pro-migranckie. Ponieważ fundusze dla organizacji społecznych pracujących z osobami nie posiadającymi polskiego obywatelstwa zostały ograniczone lub wręcz odcięte, poza rządem na obecna chwilę w kraju nie ma praktycznie podmiotu będącego w stanie podjąć jakąkolwiek inicjatywę wspierającą taką aktywność w skali ogólnopolskiej.

117 Zob. <https://www.gdansk.pl/urząd-miejski/wiadomosci/pierwsza-w-kraju-rada-imigrantow-i-imigrantek-w-gdansk-konczy-swoja-kadencje,a,125072>.

118 Zob. <https://www.wroclaw.pl/strategia-dialogu-miedzykulturowego-dla-wroclawia>.

119 Zob. <https://otwarty.krakow.pl/227887,artykul,program.html>.

Wskaźnik 5.3.11: Liczba osób objętych ochroną międzynarodową zaangażowanych w działania obywatelskie (Number of beneficiaries of international protection in civic activities)

Ten wskaźnik wymaga oszacowania liczby osób ze statusem uchodźcy lub ochroną uzupełniającą, zaangażowanych w działania społeczne. Ponieważ tego typu działania są realizowane przez organizacje i inicjatywy migranckie lub organizacje społeczne na rzecz osób z doświadczeniem migracji i uchodźstwa, nie jest prowadzony na poziomie centralnym zadem monitoring umożliwiający oszacowanie skali zaangażowania osób objętych ochroną międzynarodową w działania społeczne. Nie ma również w Polsce żadnych źródeł oficjalnych danych, które pokazywałyby skalę publicznego zaangażowania na różne sposoby przez osoby objęte w Polsce ochroną międzynarodową.

Wskaźnik 5.3.12: Liczba organizacji pozarządowych w kraju prowadzonych przez osoby objęte ochroną międzynarodową (Number of NGOs in the country run by beneficiaries of international protection)

Ten wskaźnik wymaga określenia liczby organizacji społecznych prowadzonych przez osoby posiadających status ochrony międzynarodowej. W porównaniu do ewaluacji bazowe w 2018 roku nie zmieniły się dane dotyczące skali aktywności obywatelskiej osób objętych ochroną międzynarodową lub aplikujących o jej nadanie. Wciąż jako sytuację wyjątkową ocenić należy zakładanie organizacji obywatelskich przez osoby o pochodzeniu migracyjnym czy uchodźczym. Na podstawie dostępnych nam źródeł wiedzy mogliśmy zidentyfikować jedynie 9 takich przypadków podmiotów funkcjonujących w sposób sformalizowany w okresie objętym niniejszą ewaluacją.¹²⁰ Główni partnerzy społeczni, którzy mogliby odegrać pozytywną rolę w działaniach integrujących osoby nieposiadające obywatelstwa w Polsce, w 2018 roku dalej mieli ograniczony udział we wspieraniu osób objętych ochroną międzynarodową i ubiegających się o nią w ich codziennym życiu. Dotyczy to w szczególności Kościoła Katolickiego (z pominięciem niektórych regionalnych oddziałów powiązanej z nim organizacji Caritas¹²¹), ale także środowiska biznesowego. Po stronie pra-

120 Część podmiotów można znaleźć tutaj: <http://uchodzczy.info/kto-juz-dziala/>.

121 Zob. <https://caritas.pl/pomoc-w-polsce/migranci-i-uchodzczy/>.

codawców wiedza i chęć do zatrudniania osób objętych ochroną międzynarodową lub ubiegających się o nią są ograniczone. W tej sytuacji główne działania skierowane na integrację społeczno-kulturalną osób objętych pomocą międzynarodową są realizowane przez organizacje społeczne działające na terenie poszczególnych samorządów, w szczególności w miastach na prawach powiatu. Są one tam jednak finansowane z budżetu własnego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (np. w ramach działań określonych w wymienionych wyżej lokalnych dokumentach strategicznych).

Trudno nie zauważyć, że działania skierowane na budowę więzi między osobami o pochodzeniu migracyjnym czy uchodźczym a społeczeństwem przyjmującym, są bardzo wymagające. Nie chodzi tu bowiem jedynie o zapewnienie takim osobom możliwości egzystencji (nawet na podstawowym poziomie), lecz stworzenie warunków do rozwoju i integracji z innymi osobami mieszkającymi w kraju ich osiedlenia. Otworzenie takiej drogi może być uwarunkowane założeniami polityki danego państwa, określającymi stosunek do osób nieposiadających jego obywatelstwa. Jak jednak staraliśmy się wykazać na wstępie do tego rozdziału, podjęcie takich działań może przynieść szereg korzyści, sprzyjając także odciążeniu systemu zabezpieczenia społecznego państwa przyjmującego.

Porównując sytuację w innych krajach oraz w Polsce należy zauważyć, że nasz kraj znajduje się w grupie państw nie posiadających na poziomie administracji centralnej żadnych z analizowanych w tym obszarze rozwiązań, skierowanych na integrację osób objętych ochroną międzynarodową ze społeczeństwem przyjmujących. Tym bardziej sytuacja taka dotyczy osób dopiero ubiegających się o taką ochronę. Polska wypada przy tym gorzej nawet od innych państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej, które wdrożyły pewne rozwiązania w tym zakresie. Czechy, Litwa, Węgry czy Rumunia posiadające zapisy w krajowych politykach migracyjnych/strategiach dotyczących sytuacji osób przybywających do kraju z zagranicy w celu osiedlenia się, odnoszące się do roli społeczeństwa przyjmującego w integracji osób z doświadczeniem migracyjnym czy uchodźczym.

Główne wnioski i rekomendacje

Przedstawione porównanie sytuacji w Polsce oraz w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej pozwala stwierdzić, iż ciągle wiele możemy się nauczyć od innych, jeśli chodzi o wsparcie bardziej rozbudowanych form ak-

tywności społecznej i obywatelskiej osób objętych ochroną międzynarodową. Przede wszystkim chodzi o działania realizowane w sposób bardziej systemowy i stosowanie rozwiązań uwzględniających rolę różnych współpracujących ze sobą podmiotów, w tym administracji centralnej, lokalnej i organizacji społecznych/obywatelskich.

Warto jednak przy tym pamiętać, że dla większej skuteczności i stabilności takiej aktywności niezbędny jest też dostęp do wsparcia o charakterze merytorycznym i finansowym, które powinna zapewniać administracja publiczna szczególnie centralnego szczebla. Należy unikać dalszego przerzucania kosztów tych działań na budżety władz samorządowych, które już teraz są przeciążone dużą liczbą dodatkowych zadań nałożonych na nie przez władze centralne bez dodatkowego finansowania z budżetu państwa. Ważną rolę w określeniu kierunków wsparcia jednostek samorządu terytorialnego i koordynacji wspólnych inicjatyw powinno odgrywać Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Natomiast wsparcie odpowiednich działań organizacji społecznych warto byłoby uwzględnić w programach wdrażanych przez Narodowy Instytut Wolności.

Dla zapewnienia długofalowego oddziaływania oraz stabilności proponowanego wsparcia aktywności społecznej i obywatelskiej osób nieposiadających polskiego obywatelstwa tego typu inicjatywy wymagają uwzględnienia w dokumentach polityk publicznych o charakterze strategicznym. Z tego względu potrzebujemy w Polsce krajowej polityki migracyjnej (lub integracyjnej), opracowanej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z uwzględnieniem standardów prawa międzynarodowego oraz aktualnego stanu wiedzy. W takim dokumencie warto rozróżnić sytuację osób będących imigrantkami i imigrantami ekonomicznymi oraz uchodźczyń i uchodźców. W przypadku tych ostatnich zaangażowanie w sprofilowane pod ich kątem projekty wolontariackie mogłoby stać się elementem przewidzianych dla nich form wsparcia ze strony udzielającego im ochrony państwa, ułatwiających takim osobom integrację w społeczeństwie przyjmującym. Dlatego też warto przewidzieć odpowiednie rozwiązania w funkcjonujących już teraz programach skierowanych na rozwój aktywności obywatelskiej w Polsce (wdrażanych przez Narodowy Instytut Wolności) oraz w indywidualnych programach integracji, których wdrażanie koordynuje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Potrzebujemy także monitorowania sytuacji dotyczącej aktywności obywatelskiej osób objętych ochroną międzynarodową, w tym gromadzenia dokład-

niejszych danych na temat skali ich udziału w różnych projektach oferowanych przez organizacje społeczne. Koordynacja takiej pracy powinna zostać dodana do kompetencji jednego z resortów już teraz odpowiedzialnych za pewne działania integracyjne osób nie posiadających polskiego obywatelstwa, np. Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Natomiast obowiązek prowadzenia odpowiednich statystyk powinien zostać w sposób systemowy nałożony na wszystkie właściwe podmioty administracji publicznej (np. w nowelizacji Ustawy o cudzoziemcach).

Ważną zmianą będzie także szersze włączenie organizacji społecznych skupiających osoby z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym oraz działających na ich rzecz w konsultacje publiczne szczególnie dotyczących ich sytuacji projektów aktów prawnych. W tym celu potrzeba podwyższenia standardów konsultacji prowadzonych Polsce w ramach rządowego procesu legislacyjnego oraz podejmowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów we współpracy z innymi właściwymi urzędami centralnymi działań upowszechniających i edukacyjnych skierowanych do odpowiednich organizacji społecznych.

Dla usprawnienia procesu integracji osób z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym w Polsce istotne jest również podjęcie działań poszerzających świadomość społeczeństwa przyjmującego na ich temat. Realizacja finansowanych ze środków publicznych różnego rodzaju działań edukacyjnych oraz upowszechniających nie tylko będzie służyła przełamywaniu wzajemnych stereotypów i uprzedzeń, ale pomoże również w zachęcaniu Polek i Polaków do podejmowania wspólnych inicjatyw społecznych i obywatelskich z osobami nie posiadającymi polskiego obywatelstwa.