

W STRONĘ KRAJOWEGO MECHANIZMU EWALUACJI INTEGRACJI DIAGNOZA SYTUACJI BENEFICJENTÓW OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ W POLSCE

pod redakcją:
Anny Górskiej, Maryli Koss-Goryszewskiej, Jacka Kucharczyka



W STRONĘ KRAJOWEGO MECHANIZMU EWALUACJI INTEGRACJI

DIAGNOZA SYTUACJI
BENEFICJENTÓW OCHRONY
MIĘDZYNARODOWEJ
W POLSCE

**POD REDAKCJĄ:
ANNY GÓRSKIEJ
MARYLI KOSS-GORYSZEWSKIEJ
JACKA KUCHARCZYKA**

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.

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.



Bezpieczna przystań

- **Visegrad Fund**

- - Project 'V4NIEM: Visegrad Countries National Integration Evaluation Mechanism' is co-funded by the International Visegrad Fund.



The project co-funded by a grant from the Foundation Open Society Institute in cooperation with the OSIFE of the Open Society Foundations.

Autorki i autorzy: Piotr Kaźmierkiewicz, Maryla Koss-Goryszewska, Agnieszka Kulesa, Mikołaj Pawlak

Redakcja merytoryczna: Anna Górska, Maryla Koss-Goryszewska, Jacek Kucharczyk

Redakcja językowa: Marcin Grabski (mesem.pl)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2019

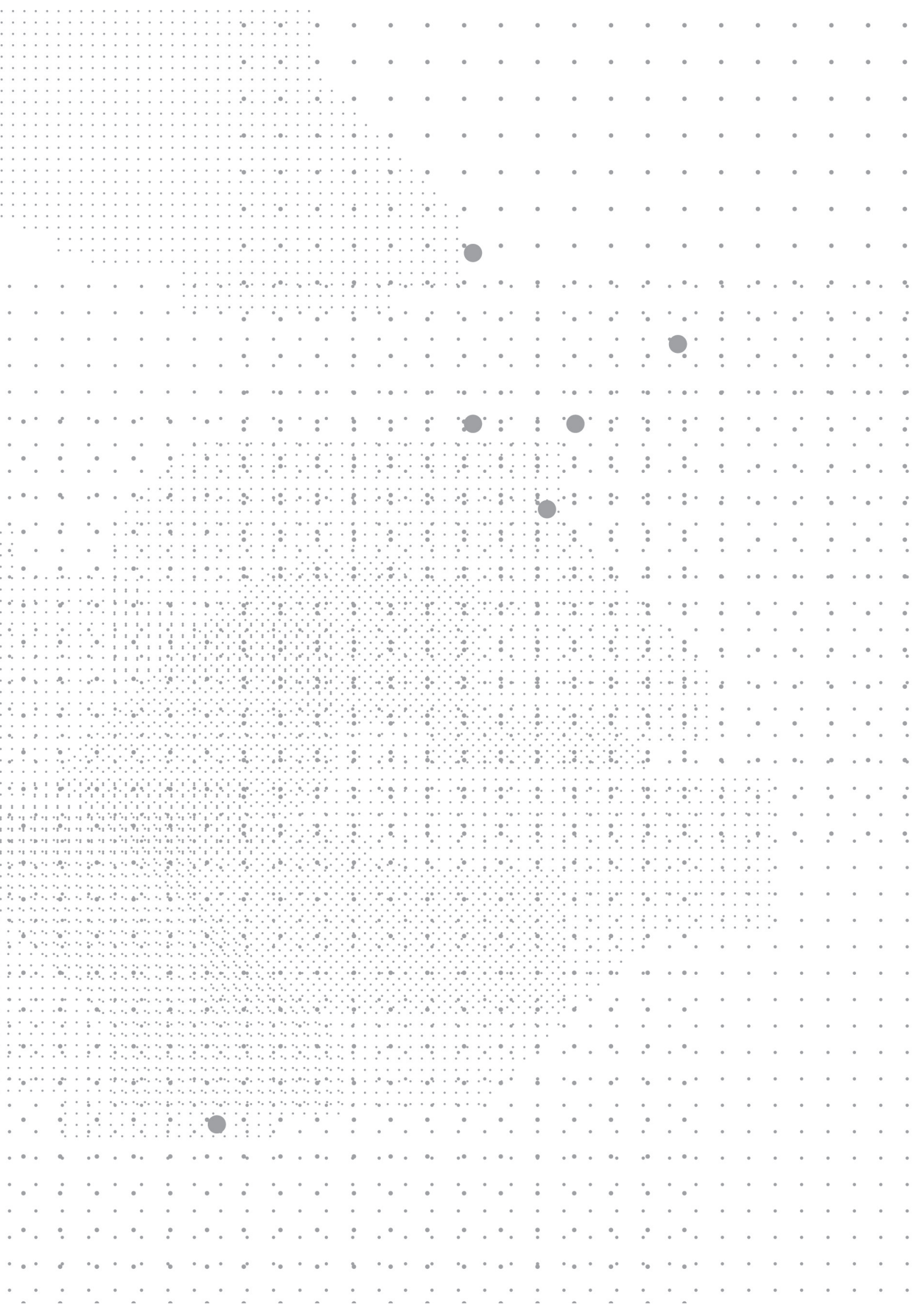
ISBN: 978-83-7689-329-7

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

Realizacja:
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
ul. Orzechowa 2, 05-077 Warszawa
e-mail: owpsim@post.pl

Spis treści

Wprowadzenie	5
<i>Anna Górska, Maryla Koss-Goryszewska, Jacek Kucharczyk</i> Wstęp	7
Główne wnioski	11
<i>Piotr Kaźmierkiewicz</i> Prawo pobytu	15
<i>Agnieszka Kulesa</i> Łączenie rodzin	19
<i>Piotr Kaźmierkiewicz</i> Obywatelstwo	23
<i>Maryla Koss-Goryszewska</i> Mieszkalnictwo	27
<i>Mikołaj Pawlak</i> Zatrudnienie	31
<i>Mikołaj Pawlak</i> Kwalifikacje zawodowe	37
<i>Maryla Koss-Goryszewska</i> Służba zdrowia	41
<i>Agnieszka Kulesa</i> Zabezpieczenie społeczne	45
<i>Maryla Koss-Goryszewska</i> Edukacja	49
<i>Mikołaj Pawlak</i> Nauka języka polskiego i orientacja kulturowa	53
<i>Piotr Kaźmierkiewicz</i> Budowanie mostów między społeczeństwem przyjmującym a beneficjentami ochrony międzynarodowej	59
Podsumowanie	63
O autorkach i autorach	65





Przedstawiamy Państwu raport krajowy dotyczący funkcjonowania różnych obszarów polityki integracyjnej wobec migrantów przymusowych w Polsce. Raport powstał w wyniku przeprowadzenia ewaluacji polityk migracyjnych i integracyjnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, realizowanej w ramach projektu „Krajowy Mechanizm Ewaluacji Integracji. Monitoring i poprawa integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej” (National Integration Evaluation Mechanism, NIEM).

Przedsięwzięcie to jest sześcioletnim międzynarodowym projektem, którego celem jest wsparcie kluczowych aktorów w dziedzinie integracji z szesnastu państw członkowskich Unii Europejskiej w działaniach na rzecz poprawy warunków integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej. Do projektu zaproszono przedstawicieli ośrodków akademickich, organizacji pozarządowych i think tanków.

Omawiany projekt służy zwłaszcza wzmocnieniu kompetencji instytucji zajmujących się integracją osób objętych ochroną międzynarodową. W ramach badawczej części projektu opracowano narzędzie służące monitorowaniu i ewaluacji integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej, identyfikacji dobrych praktyk i barier w integracji oraz ocenie skutków zmian legislacyjnych i politycznych. Projekt zakłada, że co dwa lata zostanie przeprowadzona całościowa ocena polityki integracyjnej w stosunku do beneficjentów ochrony międzynarodowej, co pozwoli wykazać jej zarówno słabe, jak i mocne strony oraz ocenić skutki zmian legislacyjnych i politycznych.

Projekt opiera się na założeniu, że kształtowanie skutecznej polityki migracyjnej i integracyjnej nie jest możliwe bez uwzględnienia rzetelnych danych urzędowych – zarówno statystycznych, prawnych, administracyjnych czy finansowych, jak i dotyczących polityki publicznej. Dopiero dostępność i całościowa analiza tych danych pozwala realizować tak zwaną *evidence based policy* – politykę opartą na wiedzy i empirycznych dowodach. Celem projektu NIEM jest dostarczenie tej wiedzy i wykorzystanie wyników ewaluacji do dalszego kształtowania odpowiedniej polityki integracyjnej.

Niniejszy raport prezentuje wyniki pierwszej z planowanych trzech rund ewaluacji – tak zwaną ewaluację bazową, która na podstawie 186 wskaźników miała na celu zdiagnozowanie sytuacji zastanej. Kolejne będą przeprowadzane cyklicznie co dwa lata. Równoległe po każdej ewaluacji jest również planowana publikacja raportów krajowych i raportu europejskiego, porównującego ze sobą badane wymiary polityk integracyjnych wszystkich państw biorących udział w projekcie.

Niniejsza publikacja jest skierowana do przedstawicieli administracji publicznej, ośrodków akademickich i badawczych, think tanków oraz przedstawicieli środowiska pozarządowego, którzy zajmują się problematyką migracyjną i integracyjną. Żywimy nadzieję, że raport spotka się z zainteresowaniem i będzie stanowił dobrą podstawę tworzenia i monitoringu polityki oraz pogłębiania wiedzy na temat integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej w Polsce.

Zespół redakcyjny



Wstęp

Niniejszy raport ma na celu diagnozę sytuacji wpływającej na integrację beneficjentów ochrony międzynarodowej i osób wnioskujących o ochronę międzynarodową w Polsce. Beneficjentami ochrony międzynarodowej są osoby, które uzyskały w Polsce pozytywną decyzję o statusie uchodźcy¹ lub o ochronie uzupełniającej². Raport powstał po ewaluacji wyjściowej w ramach kształtowania Krajowego Mechanizmu Ewaluacji Integracji³. Publikacja przedstawia przegląd i ocenę przyjętych i brakujących rozwiązań w zakresie polityk integracyjnych w różnych obszarach życia społecznego, istotnych z punktu widzenia funkcjonowania osób z ochroną międzynarodową. Twórcom raportu zależy na tym, żeby przedstawiona w publikacji diagnoza była podstawą wspólnej pracy różnych aktorów zaangażowanych w integrację osób objętych ochroną międzynarodową.

Punktem wyjścia opracowania niniejszego raportu była baza 186 wskaźników różnych obszarów integracji osób objętych ochroną międzynarodową. Wskaźniki te pogrupowano w cztery kategorie, do których przypisano różne ewaluowane obszary integracji:

Grupa wskaźników	Ewaluowane w grupie wskaźników obszary (cyfry w nawiasach to liczba wskaźników opracowywanych w danym obszarze)
wskaźniki ogólnych warunków integracji	wpływ recepcji na integrację (5) <i>mainstreaming</i> (3)
wskaźniki prawne	prawo pobytu (11) łączenie rodzin (24) obywatelstwo (15)
wskaźniki społeczno-gospodarczej integracji	mieszkalnictwo (22) zatrudnienie (20) kwalifikacje zawodowe (12) ochrona zdrowia (15) zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (10)

Tabela 1.
Grupy wskaźników z przypisanymi ewaluowanymi obszarami integracji

1 Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: „Cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju, a zgodnie z art. 13 ust. 2 tej ustawy: „Status uchodźcy nadaje się także małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, urodzonemu na tym terytorium”.

2 Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ochrony uzupełniającej udziela się: „Cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy [...], w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy”.

3 Planowane są jeszcze dwie rundy ewaluacji tego typu.

wskaźniki społeczno-kulturowej integracji	edukacja dzieci (16) nauka języka i orientacja kulturowa (20) budowanie mostów między społeczeństwem przyjmującym i beneficjentami ochrony międzynarodowej (13)
---	---

Raport przedstawia stan w poszczególnych obszarach ujętych w tabeli 1 na koniec grudnia 2016 roku. Ze względu na brak istotnych zmian w odniesieniu do sytuacji beneficjentów ochrony międzynarodowej w diagnozowanych obszarach raport stanowi wciąż aktualną diagnozę obszarów integracji osób objętych ochroną międzynarodową.

Większość danych omówionych w raporcie stanowiły dane zastane – ogólnodostępne dane urzędowe lub dane udostępnione na wniosek zespołu realizującego projekt przez administrację publiczną, między innymi zestawienia statystyczne i dane finansowe (na przykład Urząd do spraw Cudzoziemców, ministerstwa, Główny Urząd Statystyczny) oraz informacje uzyskane na podstawie analizy obowiązujących aktów prawnych (ustawy, rozporządzenia). Ponadto konsultowano się z ekspertkami i ekspertami z administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych (przez ankiety internetowe i wywiady).

Od kilku lat tematyka związana z udzielaniem ochrony międzynarodowej w Polsce została zdominowana w debacie publicznej przez kwestie relokacji uchodźców z krajów południa Unii Europejskiej oraz ich przesiedlenia spoza Wspólnoty. Jednocześnie dane Urzędu do spraw Cudzoziemców wskazują, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową trafiają do Polski od lat głównie z obszaru byłego Związku Radzieckiego. Zgodnie z danymi Urzędu do spraw Cudzoziemców w 2016 roku złożono 4502 wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, którymi objęto 12 321 osób⁴. Największą grupę stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej (prawie 9 tysięcy osób – około 73%), następnie obywatele Ukrainy (blisko 1,3 tysiąca osób – około 11%) i Tadżykistanu (prawie 900 osób – około 7%).

Tabela 2.
Kraje pochodzenia osób
objętych wnioskami według
liczebności aplikujących
w 2016 roku

	Kraj pochodzenia	Liczba osób objętych wnioskami	Udział procentowy
1	Federacja Rosyjska	8894	73%
2	Ukraina	1306	11%
3	Tadżykistan	882	7%
4	Armenia	344	3%
5	Gruzja	124	1%

Spośród dwóch form ochrony międzynarodowej status uchodźcy nadano 108 cudzoziemcom: Syryjczykom (40), Ukraińcom (16), obywatelom

⁴ Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w 2016 roku ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1836) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z konwencji genewskiej, dotyczącej statusu uchodźców, i protokołu nowojorskiego, dotyczącego statusu uchodźcy.

Federacji Rosyjskiej (10), obywatelom Turkmenistanu (9) i Tadżykistanu (6). Ochrona uzupełniająca została udzielona 150 osobom, w tym 57 obywatelom Federacji Rosyjskiej oraz 51 obywatelom Ukrainy i 15 obywatelom Iraku. Wobec 2188 osób (około 18%) wydano decyzje negatywne. Zdecydowaną większość spraw (80%) umorzono⁵, ponieważ często osoby składające wnioski opuszczały terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jeszcze przed otrzymaniem decyzji.

Poza danymi o wnioskach i decyzjach oraz umorzeniach nie jest możliwe ustalenie, ilu beneficjentów ochrony międzynarodowej rzeczywiście mieszka w Polsce. Takich informacji nie dostarczają żadne z istniejących systemów monitoringu pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie istnieje w Polsce żaden system monitorowania sytuacji takich osób, śledzenia ich losów czy nawet ustalenia ich pobytu na terenie kraju. Nie wiemy ponadto, ilu z nich nadano polskie obywatelstwo, ponieważ dane dotyczące wniosków o polskie obywatelstwo nie wyróżniają kategorii beneficjentów ochrony międzynarodowej.

Znane są jednak dane dotyczące czasu trwania procedury azylowej. Jej średnia długość w 2016 roku wyniosła 86 dni, przy czym w odniesieniu do decyzji pozytywnych najwięcej zapadło w terminie do sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku (po 59 osób w wypadku statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej).

Polska, a także inne kraje Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Słowacja, Węgry), mają stosunkowo mniejsze niż inni partnerzy w Unii Europejskiej doświadczenie w zakresie integracji cudzoziemców, w tym integracji osób szukających ochrony międzynarodowej i z przyznaną jedną z form ochrony. Mimo że liczba osób objętych ochroną jest w tych krajach stosunkowo niewielka, integracja takich osób stanowi poważne wyzwanie dla rządów, samorządów i społeczeństwa obywatelskiego. Szczególne wyzwanie stanowi w krajach Grupy Wyszehradzkiej dialog oraz budowanie mostów między uchodźcami a społecznością przyjmującą. Aktywne zaangażowanie wszystkich interesariuszy i budowanie wzajemnego zrozumienia i wsparcia dla tworzenia skutecznych polityk integracyjnych są kluczowymi warunkami powodzenia procesów integracyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej.

Podczas lektury prezentowanego raportu zachęcamy do zwrócenia uwagi nie tylko na wskazywane w poszczególnych obszarach wyzwania dla integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej, ale także na działające, sprawdzające się i skuteczne rozwiązania oraz propozycje takich rozwiązań.

⁵ Zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Polski określa ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r., poz. 1176), zmieniona ustawą z dnia 10 września 2015 roku o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1607).

Chociaż niniejszy raport skupia się na sytuacji beneficjentów ochrony międzynarodowej, część wyzwań integracyjnych i możliwych rozwiązań w odpowiedzi na wyzwania integracji jest wspólna także dla innych grup osób z doświadczeniem migracyjnym, w tym migrantów ekonomicznych.



Na podstawie uzyskanych danych dla Polski nie ma możliwości dokładnego określenia stopnia powodzenia integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej. W związku z tym trudno odpowiadać na bieżąco na pojawiające się trudności w ich adaptacji. Ewaluacja wyjściowa wykazała bowiem, że głównym problemem polskiej polityki integracyjnej jest niewielki zakres danych urzędowych, w tym statystycznych, odnoszących się do różnych aspektów polityki integracyjnej, a także brak ewaluacji mechanizmów i instrumentów stworzonych na potrzeby integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej. W większości badanych obszarów istnieje silna potrzeba poprawy obecnego stanu. Niestety, wspomniany niewielki zakres danych urzędowych znacznie utrudnia tworzenie określonych polityk reagujących adekwatnie z jednej strony na zaspokajanie potrzeb cudzoziemców, z drugiej zaś strony – społeczeństwa przyjmującego.

W Polsce nie istnieją także statystyki określające dokładną liczbę beneficjentów ochrony międzynarodowej rzeczywiście przebywających w Polsce. Z danych Urzędu do spraw Cudzoziemców wynika, że w 2016 roku złożono około 4,5 tysiąca wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, którymi objętych było ponad 12 tysięcy osób. Największą grupę stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej (około 9 tysięcy osób), następnie obywatele Ukrainy (ponad 1 tysiąc osób) i Tadżykistanu (prawie 1 tysiąc osób). Status uchodźcy nadano 108 cudzoziemcom, w tym między innymi 40 Syryjczykom, 16 Ukraińcom, 10 obywatelom Federacji Rosyjskiej. Ochrona uzupełniająca została udzielona 150 osobom, w tym 57 obywatelom Federacji Rosyjskiej oraz 51 obywatelom Ukrainy i 15 Irakijczykom. W wypadku ponad 2 tysięcy osób wydano decyzje negatywne. Zdecydowaną większość spraw (80%) umorzono, często bowiem osoby składające wnioski opuszczały terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jeszcze przed otrzymaniem statusu.

W ramach badania ewaluowane były następujące obszary polityki integracyjnej: edukacja, nauka języka i orientacja społeczna, mieszkalnictwo, zatrudnienie, edukacja, kwalifikacje zawodowe, łączenie rodzin, prawo pobytu, obywatelstwo i służba zdrowia oraz „budowanie mostów” – włączenie jednocześnie społeczności lokalnej i cudzoziemców w obustronny proces integracji. W Polsce stopień przygotowania badanych obszarów polityk jest zróżnicowany.

Znaczna część problemów, szczególnie z obszaru polityki społecznej (mieszkalnictwo, służba zdrowia czy zabezpieczenie społeczne), z jakimi borykają się osoby ze statusem uchodźcy lub z ochroną uzupełniającą, dotyka również obywateli Rzeczypospolitej Polskiej (na przykład niedo-

statek mieszkań socjalnych, długie kolejki do lekarzy specjalistów, niskie kwoty zasiłków). Ze względu jednak na szczególnie wrażliwą pozycję omawianej grupy problemy te mogą być dla niej jeszcze bardziej dolegliwe i mocniej odczuwalne.

Dostęp do mieszkalnictwa beneficjentów ochrony międzynarodowej i osób ubiegających się o status jest utrudniony. Osoby objęte ochroną międzynarodową mogą co prawda poruszać się po terenie Polski na tych samych zasadach co polscy obywatele, ale prawie wszyscy mają problem ze zbyt wysokimi kosztami wynajmu mieszkania w stosunku do pobieranych świadczeń lub zarobków. Większość z nich przebywa w przeludnionych w mieszkaniach o bardzo niskim standardzie. Ważną kwestią jest również problem bezdomności. Brakuje jakichkolwiek zestawień statystycznych, które wskazywałyby na takie kwestie jak skala bezdomności wśród uchodźców żyjących w Polsce, nieformalne „pomieszkiwanie” osób objętych ochroną międzynarodową u znajomych czy krewnych, przebywanie w ośrodkach interwencji kryzysowej czy noclegowniach.

Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mają dostęp do jednakowego dla wszystkich ubezpieczonego zakresu usług służby zdrowia. Dla osób z przyznanym statusem uchodźcy lub ochroną uzupełniającą opieka zdrowotna jest dostępna przez pierwszy rok od uzyskania statusu. Następnie, aby mieć uprawnienia do korzystania ze służby zdrowia, osoby te muszą spełniać takie same warunki jak obywatele Rzeczypospolitej Polskiej. W wypadku większości osób ubiegających się o status uchodźcy i z przyznaną ochroną międzynarodową polska służba zdrowia nie zaspokaja ich potrzeb. Podobnie jak obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, zmagają się z przeszkodami administracyjnymi, takimi jak długi okres oczekiwania na wizytę. Dużym wyzwaniem jest również niska znajomość języków obcych wśród personelu, w tym słownictwa specjalistycznego, oraz brak systemowych rozwiązań w instytucjach publicznych angażowania tłumaczek i tłumaczy, aby w pełni zapewnić dostęp do usług zdrowotnych migrantkom i migrantom (działania takie prowadzą, gdy to możliwe, organizacje pozarządowe).

Z perspektywy rozwiązań prawnych edukacja jest dość dobrze realizowanym obszarem w odniesieniu do dzieci beneficjentów ochrony międzynarodowej. Dostęp dzieci z doświadczeniem migracyjnym do podstawowych usług edukacyjnych jest w zasadzie nieograniczony. Oprócz tego uczniowie cudzoziemscy korzystają z możliwości nauki w klasach mających na celu przygotowanie ich do nauki w klasach standardowych (oddziałach przygotowawczych). Brakuje jednak między innymi systemowego przygotowania nauczycieli do pracy z nimi.

Kolejny obszar integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej – łączenie rodzin – realizowany jest mało aktywnie. Przepisy związane z tym zagadaniem wiążą się jedynie z koniecznością dostosowania prawa

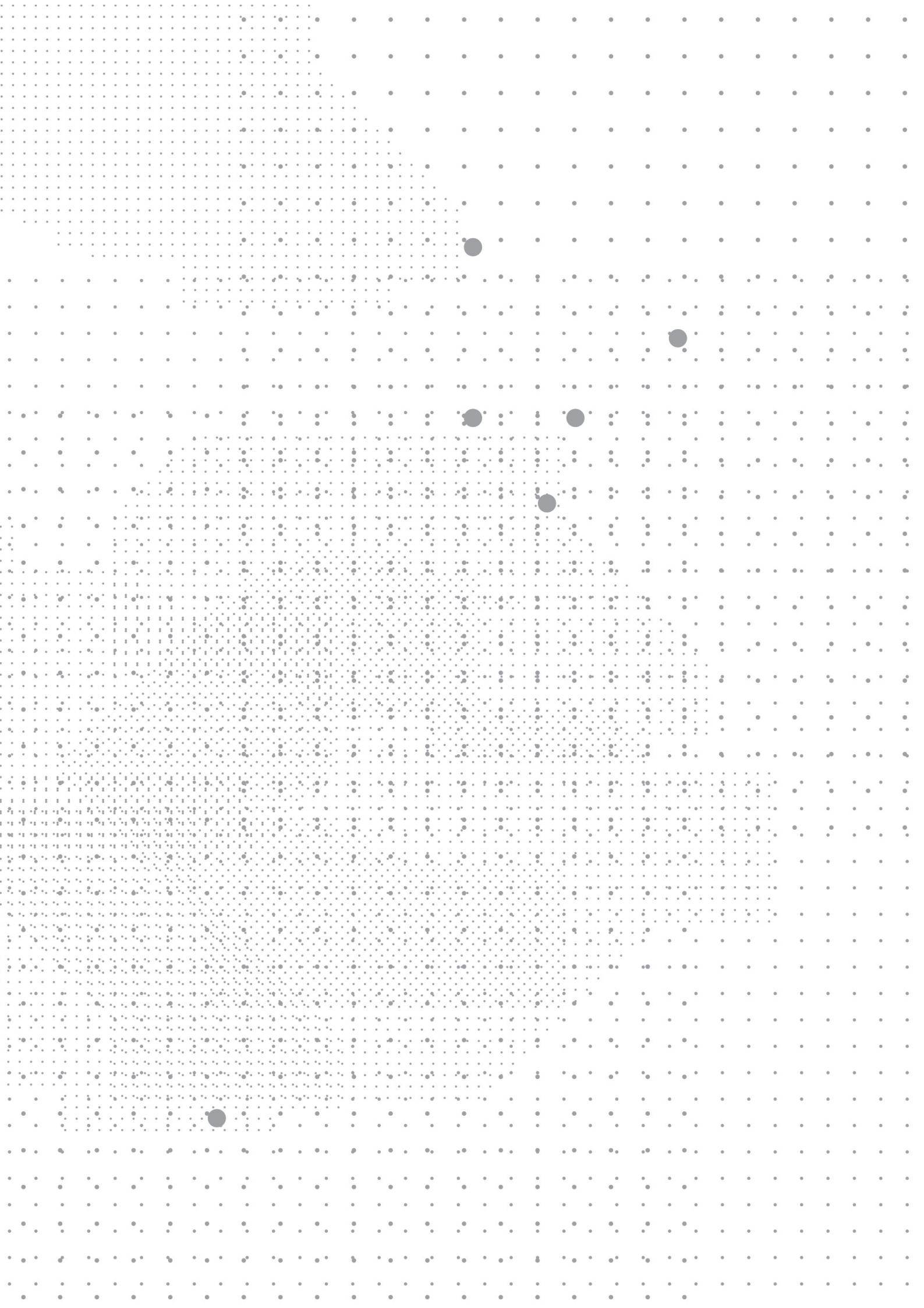
polskiego do standardów międzynarodowych oraz prawa Unii Europejskiej. Brak danych statystycznych dotyczących zjawiska łączenia rodzin uniemożliwia analizę praktyki stosowania istniejącego prawa.

Beneficjenci ochrony międzynarodowej w Polsce mają taki sam dostęp do zabezpieczenia społecznego jak obywatele polscy. Po uzyskaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej cudzoziemcy mogą uczestniczyć w tak zwanych indywidualnych programach integracji. Problematyczny jest jednak ich krótki okres (dwanaście miesięcy) i relatywnie niski poziom otrzymywanych środków pieniężnych.

Istotna dla osób nowo przybyłych jest ich integracja ze społeczeństwem przyjmującym oraz właściwe nastawienie społeczności lokalnej do uwzględniania potrzeb migrantów, ponieważ odpowiednie instrumenty polityczno-prawne mogą w znacznym stopniu pomóc im w adaptacji do nowego miejsca. Polska nie przyjęła jednak jak dotąd dokumentu strategicznego, który regulowałby zobowiązania władz wobec cudzoziemców – nie istnieje oficjalna polityka integracyjna, a dokument określający polską politykę migracyjną został w 2016 roku unieważniony.

W zakresie „budowania mostów” do tej pory w Polsce nie powołano stałych ciał konsultacyjnych, dzięki którym cudzoziemcy mogliby zabrać głos w ważnych dla nich sprawach, przez co dialog między władzami a organizacjami reprezentującymi uchodźców jest utrudniony.

Przyjęcie określonych wskaźników sukcesu integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej w Polsce pozwoliłoby prowadzić bardziej ukierunkowane działania i umożliwiłoby lepszą koordynację wysiłków różnych instytucji w ich integracji. Wypracowanie mechanizmów monitoringu integracji zapewniłoby możliwość przygotowania się na wyzwania związane ze wzrostem liczby osób potrzebujących ochrony i optymalne wykorzystanie zasobów.





Prawo pobytu

Polskie prawodawstwo⁶ przewiduje prawo do pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej osobom, którym nadano status uchodźcy bądź ochronę uzupełniającą, bez ograniczenia czasowego. Nowelizacja ustawy o cudzoziemcach z 2014 roku rozszerzyła to prawo na osoby posiadające zgodę na pobyt ze względów humanitarnych. Prawo to jest jedynie ograniczone w stosunku do osób objętych ochroną czasową do okresu, w którym nadal zachodzą przesłanki przemawiające za nadaniem tego statusu.

Po otrzymaniu statusu ochrony międzynarodowej cudzoziemcy nabywają prawo do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przesłanka ta nie podlega ocenie w ramach procedury wydania dokumentu pobytowego. Poszczególnym kategoriom beneficjentów wydaje się karty pobytu z różnym okresem ważności. Karty są wydawane posiadaczom statusu uchodźcy na okres trzech lat, z prawem do przedłużenia na kolejne okresy trzyletnie⁷. Z kolei beneficjenci ochrony uzupełniającej i humanitarnej mają prawo do karty pobytu na okres dwóch lat, przedłużanej następnie na kolejne dwa lata⁸.

Uzyskanie statusu ochrony międzynarodowej nie daje automatycznie prawa do długoterminowego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo polskie różnicuje warunki, na jakich posiadacze różnych form ochrony mogą ubiegać się o pobyt długoterminowy w ramach procedur pobytu stałego i pobytu rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Prawo do pobytu długoterminowego nie przysługuje osobom objętym ochroną czasową, a pozostałe kategorie beneficjentów są zobowiązane do złożenia wniosku na zasadach ogólnych. Spośród dwóch dostępnych trybów legalizacji pobytu długoterminowego procedura ubiegania się o pobyt stały wymienia status uchodźcy, ochronę uzupełniającą oraz zgodę na pobyt ze względów humanitarnych jako przesłanki uprawniające do złożenia wniosku.

Beneficjenci ochrony międzynarodowej mogą ubiegać się o udzielenie zgody na pobyt stały bądź rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej dopiero po upływie pięciu lat od złożenia wniosku o ochronę. Warto przy tym zauważyć, że powyższą przesłankę można spełnić jedynie pod

⁶ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650); ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁷ Art. 89i ust. 1 i 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸ Art. 89i ust. 2 i 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

warunkiem nieopuszczania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez nie więcej niż łącznie dziesięć miesięcy w ciągu pięciu lat przed złożeniem wniosku o pobyt długoterminowy. Uchodźcy, osoby objęte ochroną uzupełniającą, a po nowelizacji z 2014 roku również beneficjenci ochrony humanitarnej, korzystają z ułatwienia – możliwości zaliczenia na poczet wymaganego okresu pobytu trwania postępowania o nadanie ochrony⁹.

Spośród dwóch form legalizacji pobytu długoterminowego (zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej) wnioski o pobyt stały wiąże się z ułatwieniami dla wnioskodawców, którzy otrzymali status uchodźcy bądź zostali objęci pomocą uzupełniającą lub humanitarną. Wobec tych kategorii wnioskodawców nie stosuje się wymogu posiadania regularnego dochodu, tytułu do lokalu mieszkalnego czy ubezpieczenia zdrowotnego.

Oficjalne dane nie pozwalają na określenie odsetka odmów udzielenia zgody na pobyt stały bądź status rezydenta Unii Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wypadku beneficjentów ochrony międzynarodowej. Powyższa kategoria wnioskodawców nie jest bowiem wyszczególniana w statystykach dotyczących procedur legalizacji pobytu. Z tego powodu nie jest również możliwe określenie długości trwania procedury, jeśli wnioskodawcą jest uchodźca lub osoba korzystająca z innych form ochrony. Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego procedura ta powinna zakończyć się w ciągu miesiąca, w sprawach bardziej skomplikowanych – w ciągu dwóch miesięcy¹⁰. Zgodnie jednak z informacją z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego zwiększenie liczby wniosków pobytowych w ostatnich latach doprowadziło do wydłużenia postępowania administracyjnego ze względu na konieczność rejestracji wszystkich wniosków w systemie informatycznym. W rezultacie okres ten bywa przedłużany po pisemnym powiadomieniu wnioskodawcy.

Wyzwania

Kluczowym problemem jest fakt, że w statystykach postępowań z zakresu legalizacji pobytu prowadzonych przez urzędy wojewódzkie kategoria osób korzystających z ochrony międzynarodowej nie jest wyodrębniana spośród pozostałych cudzoziemców¹¹. Rodzi się więc potrzeba stworzenia odrębnej ścieżki, która uwzględniałaby specyficzne potrzeby tej grupy. W tym celu konieczne jest określenie głównych przyczyn wy-

⁹ W procedurze o nadanie pobytu stałego zalicza się pełny okres pobytu w toku postępowania w sprawie nadania statusu ochrony, a w procedurze o nadanie statusu rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej – połowę tego okresu.

¹⁰ Art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096).

¹¹ Dostępne są jedynie statystyki zbiorcze: w 2016 roku wojewodowie wydali 86 644 osobom zezwolenia na pobyt czasowy, 9059 osobom zezwolenia na pobyt stały oraz 1863 osobom zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej.

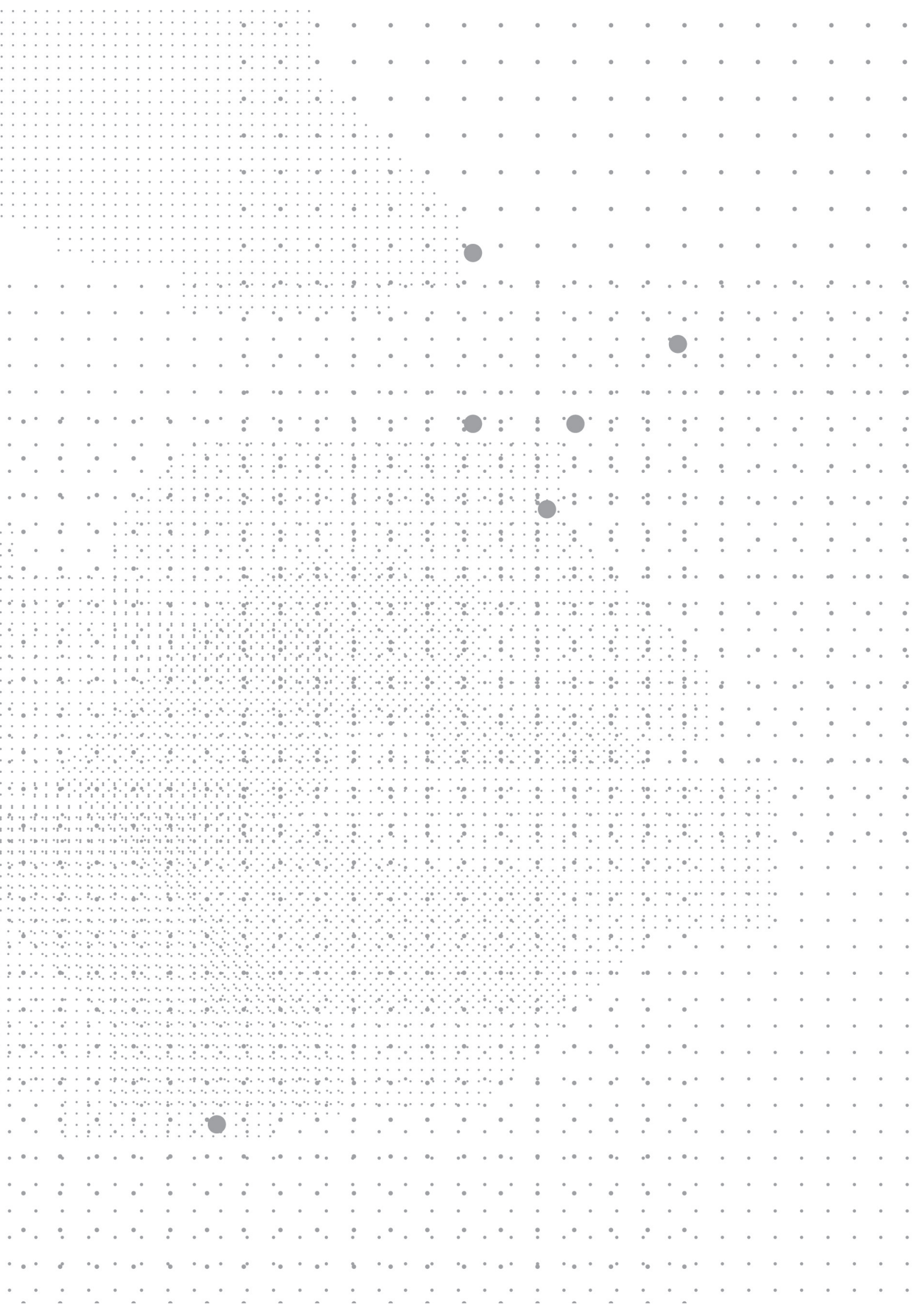
dawania decyzji negatywnych i trudności, które beneficjenci poszczególnych form ochrony napotykają w ramach procedur pobytowych, opartych na regularnie aktualizowanych danych statystycznych dotyczących liczby wniosków, długości procedury oraz odsetka i przyczyn odmów.

Coraz bardziej palącą kwestią staje się potrzeba skrócenia okresu rozpatrywania wniosków o pobyt stały składanych przez beneficjentów ochrony międzynarodowej. W warunkach dynamicznego wzrostu ogólnej liczby wniosków pobytowych¹² osoby korzystające z ochrony międzynarodowej składające wnioski o pobyt stały muszą bowiem liczyć się z coraz dłuższym okresem oczekiwania na decyzję.

Należy również rozważyć wprowadzenie uproszczonego trybu bezpłatnej wymiany kolejnych kart pobytu w siedzibie odpowiedniego urzędu wojewódzkiego rozpatrującego wnioski. Obecnie wiąże się to zarówno z kosztami, jak i – przede wszystkim – z koniecznością podróży do stolicy. Szczególnie dla osób spoza Warszawy trudność sprawia odbiór karty pobytu (i pierwszej, i kolejnej) w siedzibie Urzędu do spraw Cudzoziemców w Warszawie. Osoby korzystające z ochrony międzynarodowej ponoszą ustawowe koszty procedury udzielenia zgody na pobyt stały (640 złotych za wszczęcie procedury), ale są zwolnione z opłaty w wysokości 50 złotych za wydanie pierwszej karty pobytu stałego. Osoby te jednak są zobowiązane do wymiany karty pobytu i ponoszą koszty wydania kolejnych kart.

Ważnym problemem z punktu widzenia ubiegania się o prawo pobytu jest trudność w uzyskaniu niezbędnych dokumentów potwierdzających tytuł do lokalu mieszkalnego. Wskazane jest uwzględnienie tych trudności w postępowaniu dowodowym przez umożliwienie przyjęcia oświadczenia wnioskodawcy i świadków o fakcie zamieszkania pod danym adresem w sytuacji niemożności uzyskania pisemnej umowy najmu. W ramach wielu procedur (na przykład nadania statusu rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, uzyskania numeru PESEL lub orzeczenia o niepełnosprawności) cudzoziemiec jest zobowiązany do przedstawienia pisemnej umowy najmu. Właściciele lokali nierzadko odmawiają dopełnienia tej formalności (między innymi ze względów podatkowych), co sprawia, że cudzoziemcy muszą uciekać się do wątpliwych praktyk, takich jak ponoszenie dodatkowych opłat na rzecz najemcy bądź nawet osoby trzeciej za podpisanie takiej umowy, co stanowi dla cudzoziemca znaczne obciążenie finansowe.

12 O ile w 2016 roku łącznie 11 648 osób złożyło wnioski o pobyt stały bądź osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o tyle rok później liczba wnioskodawców wyniosła 18 724 osoby.





Łączenie rodzin

Łączenie rodzin nie stanowiło do tej pory przedmiotu debaty publicznej w Polsce. Polska nie prowadzi w tym zakresie aktywnej polityki, a przepisy związane z tą kwestią zostały włączone do porządku prawnego w związku z koniecznością dostosowania prawa polskiego do standardów międzynarodowych oraz prawa Unii Europejskiej. Brakuje szczegółowych danych statystycznych dotyczących zjawiska łączenia rodzin¹³, co uniemożliwia kompleksową analizę praktyki stosowania istniejącego prawa.

Kwestię łączenia rodzin cudzoziemców w Polsce reguluje ustawa o cudzoziemcach z 2013 roku¹⁴, która weszła w życie 1 maja 2014 roku. Podstawę zawartych w niej przepisów stanowiła dyrektywa 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin¹⁵, przy czym polski ustawodawca w zasadzie nie objął prawodawstwem elementów wykraczających poza jej obowiązkowy zakres.

Zgodnie z art. 159 ust. 1 ustawy o zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną może ubiegać się cudzoziemiec, który przybywa do Polski lub przebywa na jej terytorium w celu połączenia się z rodziną i jest członkiem rodziny cudzoziemca zamieszkującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej między innymi w związku z nadaniem statusu uchodźcy, udzieleniem mu ochrony uzupełniającej lub udzieleniem mu zgody na pobyt ze względów humanitarnych¹⁶. Warunkiem ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną jest posiadanie przez cudzoziemca ubezpieczenia zdrowotnego, źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu oraz miejsca zamieszkania w Polsce. Z obowiązku posiadania ubezpieczenia, źródła dochodu i miejsca zamieszkania ustawodawca zwolnił tych cudzoziemców, którzy złożą wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy przed upływem sześciu miesięcy od dnia uzyskania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej.

13 „System Pobyt” wskazuje, ile osób przebywa w Polsce na podstawie łączenia rodzin, brakuje jednak danych dotyczących na przykład powodów odrzucenia wniosków czy wyróżnienia grup o konkretnym statusie objętych łączeniem rodzin.

14 Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650).

15 Por. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=PL> [dostęp: 30 lipca 2018 roku].

16 Możliwość ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną dla cudzoziemców, którzy otrzymali zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, wprowadzono ustawą o cudzoziemcach z 2013 roku. Z kolei osoby, którym udzielono ochrony uzupełniającej, otrzymały możliwość ubiegania się o to zezwolenie już nowelizacją ustawy o cudzoziemcach z 2003 roku, która weszła w życie 1 stycznia 2009 roku.

Za „członka rodziny” uznano (art. 159 ust. 3):

- ▶ osobę pozostającą z cudzoziemcem w związku małżeńskim uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej (przy czym związek nie musiał być zawarty przed datą wjazdu do Polski) oraz małoletnie dziecko tej osoby, w tym także przysposobione, pozostające na jej utrzymaniu i nad którym sprawuje ona faktyczną władzę rodzicielską,
- ▶ małoletnie dziecko cudzoziemca i osoby pozostającej z nim w związku małżeńskim uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej, w tym także dziecko przysposobione,
- ▶ małoletnie dziecko cudzoziemca, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jego utrzymaniu, nad którym cudzoziemiec sprawuje faktycznie władzę rodzicielską.

W odniesieniu do małoletniego cudzoziemca, któremu nadano status uchodźcy lub udzielono ochrony uzupełniającej i który przebywa w Polsce bez opieki, za członka jego rodziny uznano także jego wstępnego w linii prostej (na przykład matką, ojciec, dziadek, babcia) lub osobę pełnoletnią odpowiedzialną za niego zgodnie z polskim prawem (art. 159 ust. 4)¹⁷.

Ustawa umożliwiła także cudzoziemcowi, któremu przyznano status uchodźcy bądź ochronę uzupełniającą w Polsce, podjęcie starań o legalizację pobytu członka rodziny, który w momencie złożenia wniosku o ochronę międzynarodową przez wnioskującego przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nielegalnie. W takim wypadku należy udowodnić, że rodzina funkcjonowała jeszcze w kraju pochodzenia cudzoziemca wnioskującego o ochronę międzynarodową (art. 165 ust. 4)¹⁸.

W sprawach łączenia rodzin wnioskodawcą jest cudzoziemiec mieszkający legalnie w Polsce. Postępowanie prowadzone jest w jego imieniu, on także kontaktuje się z odpowiednimi władzami, w tym przede wszystkim z urzędami wojewódzkimi, które prowadzą postępowanie. Od cudzoziemca, który w wyniku procedury ma połączyć się z osobą przebywającą w Polsce, nie jest wymagana znajomość języka polskiego, w toku procedury nie są także prowadzone żadne testy (na przykład DNA, wieku), których celem byłoby zweryfikowanie istnienia więzi rodzinnych. Wnioskujący cudzoziemiec musi jednak przedstawić odpowiednie dokumenty wskazujące na istnienie takich więzi – na przykład odpis aktu małżeństwa, odpis aktu urodzenia dziecka – przetłumaczone przez tłumacza przysięgłego na język polski (oryginały do wglądu). Brak dokumentów jest podstawą odrzucenia wniosku. Zezwolenie uzyskiwane przez cudzoziemców łączących się z uznanymi uchodźcami lub beneficjentami ochrony uzupełniają-

17 Sytuację małoletniego bez opieki posiadającego status uchodźcy bądź ochronę uzupełniającą także uregulowano dopiero ustawą z 2013 roku.

18 Warto zwrócić uwagę, że ustawa zezwala na pobyt czasowy w wypadku rozwodu, separacji lub owdowienia cudzoziemca, który połączył się z rodziną, w wypadku śmierci rodzica, z którym cudzoziemiec się połączył, oraz w wypadku śmierci małoletniego dziecka, któremu nadano status uchodźcy lub udzielono ochrony uzupełniającej i z którym cudzoziemiec połączył się jako opiekun prawny.

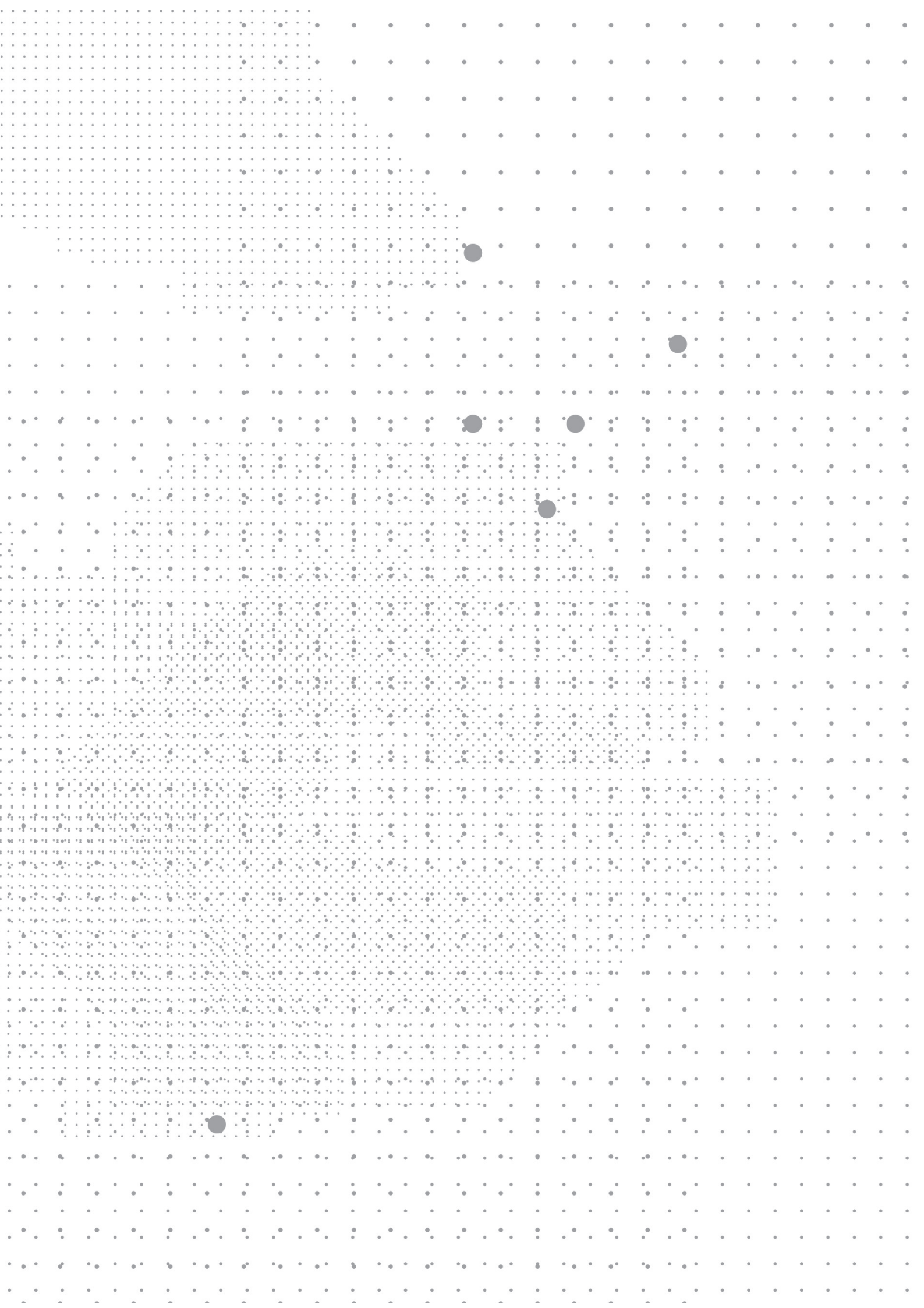
cej mieszkającymi w Polsce jest wydawane na okres trzech lat. Po uzyskaniu zezwolenia cudzoziemiec, który ma się połączyć z członkiem rodziny w Polsce, musi wystąpić o wizę w odpowiednim konsulacie.

Wyzwania

Katalog osób uznanych przez polskiego prawodawcę za „członka rodziny” jest stosunkowo wąski. Mimo że przewiduje takie rozwiązanie dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin, polska ustawa o cudzoziemcach nie wprowadza możliwości wnioskowania o połączenie z niepoślubionym partnerem członka rodziny rozdzielonej. O możliwość połączenia z rodziną nie mogą ubiegać się także na przykład osoby starsze czy pełnoletnie dzieci zależne finansowo i społecznie od cudzoziemca. Takiej możliwości nie mają również członkowie dalszej rodziny czy – w wypadku małoletniego bez opieki – wstępni w linii bocznej (na przykład rodzeństwo). Ponieważ polskie prawo nie uznaje związków partnerskich, o połączenie z rodziną nie mogą wnioskować osoby pozostające w takich związkach (także jedнопłciowych). Zasady te w praktyce powodują więc, że tylko wybrane grupy mogą korzystać z przepisów o łączeniu rodzin, pozostali pozbawieni są takiej możliwości.

Ze względu na brak szczegółowych danych statystycznych trudno ustalić, jak często cudzoziemcy próbują korzystać z możliwości połączenia z rodziną (brak danych o liczbie odrzuconych wniosków), a także stwierdzić, w jakim stopniu korzystają z niej beneficjenci ochrony międzynarodowej i jak długo w ich wypadku trwa ta procedura. Niedostępne są ponadto statystyki dotyczące powodów odrzucenia wniosku (choć dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin zobowiązuje do ich ujawnienia). Trudno także ocenić, czy beneficjenci są świadomi tej prawnej możliwości połączenia z najbliższą rodziną i czy są o niej zrozumiale informowani przez odpowiednie urzędy.

Konieczność uzyskania wizy przez cudzoziemca, który ma się połączyć z członkiem rodziny w Polsce po otrzymaniu zezwolenia na pobyt czasowy w wyniku procedury łączenia rodzin, jest związana z poniesieniem przez niego określonych kosztów (na przykład ubezpieczenie), taka osoba musi także sama opłacić podróż do Polski. Dla beneficjentów ochrony międzynarodowej kosztowne może być również tłumaczenie dokumentów, które należy przedstawić w postępowaniu, a znalezienie odpowiedniego tłumacza przysięgłego może okazać się czasochłonne czy wręcz niemożliwe.





Obywatelstwo

Obywatelstwo polskie można uzyskać na dwa sposoby – w procedurze uznania za obywatela polskiego lub przez nadanie obywatelstwa przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Co do zasady warunkiem uzyskania obywatelstwa w procedurze uznania za obywatela polskiego jest udokumentowany pobyt długoterminowy cudzoziemca (stały bądź rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej) na terytorium Polski. Tym samym uzyskanie ochrony międzynarodowej samo w sobie nie stanowi dostatecznej przesłanki do naturalizacji (nadania obywatelstwa). Druga forma naturalizacji – nadanie obywatelstwa przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – nie wymaga od wnioskodawcy udokumentowania długości przebywania na podstawie zezwolenia na pobyt stały bądź rezydenta długoterminowego¹⁹. Wykazuje ona jednak spory mankament: głowa państwa nie jest w swojej decyzji związana jakimikolwiek przesłankami, co oznacza, że wnioskodawca nie nabywa uprawnień do naturalizacji jak w procedurze uznania.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim²⁰ różnicuje wymagany okres pobytu stałego lub rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej między uchodźcami a beneficjentami innych form ochrony międzynarodowej. Artykuł 30 pkt 3 ustawy skraca okres pobytu stałego do dwóch lat dla cudzoziemców, którzy otrzymali status uchodźcy w Polsce. Pozostałe kategorie osób podlegających ochronie międzynarodowej są zobowiązane do minimum trzech lat pobytu stałego, podobnie jak pozostali wnioskodawcy w procedurze uznania za obywatela.

Osoby, które uzyskały pobyt stały w związku z nadaniem statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, są ponadto zwolnione z wymogu spełnienia wielu przesłanek obowiązujących pozostałych wnioskodawców, w tym beneficjentów innych form ochrony międzynarodowej. Należą do nich „stabilne i regularne źródło dochodu”, a także „tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego” (art. 30 pkt 1). Przesłanki te podlegają ocenie urzędnika przyjmującego wniosek i mogą być trudne do spełnienia na przykład wtedy, gdy osoby wynajmujące lokal nie są skłonne dopełnić wymaganych formalności (podpisać umowy najmu) z cudzoziemcem.

19 Należy przy tym zauważyć, że co prawda w procedurze nadania obywatelstwa nie jest konieczne dołączenie dokumentów potwierdzających stałe zatrudnienie oraz prawo do lokalu, to jednak wnioskodawca powinien uwzględnić te kwestie w uzasadnieniu wniosku.

20 Dz.U. z 2012 r., poz. 161.

Ogólnie rzecz biorąc, procedura ubiegania się o uznanie za obywatela polskiego nie przewiduje ułatwień w stosunku do wnioskodawców korzystających z ochrony międzynarodowej²¹. Po pierwsze, są oni zobowiązani na równi z innymi kategoriami cudzoziemców do udokumentowania znajomości języka polskiego na poziomie umożliwiającym swobodną komunikację. Nabycie umiejętności językowych potwierdza certyfikat, który można uzyskać, przystępując do testu organizowanego przez Państwową Komisję Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego²². Procedura uznania za obywatela polskiego nie przewiduje jednak innych obowiązkowych testów poświadczających o określonym stopniu integracji kulturowej wnioskodawcy (takich jak stosowane w innych krajach testy ze znajomości miejscowych realiów). O stopniu integracji mogą jedynie świadczyć informacje zawarte przez cudzoziemca we wniosku, dotyczące jego działalności politycznej i społecznej bądź osiągnięć zawodowych, a także uzasadnienie wniosku wskazujące na trwałe więzy łączące wnioskodawcę z Polską.

Po drugie, beneficjenci ochrony międzynarodowej są zobowiązani do przedłożenia kompletu dokumentów wymaganych w toku procedury naturalizacyjnej. Do wniosku należy dołączyć zwłaszcza oryginał bądź notarialnie potwierdzoną kopię aktu urodzenia. Warto zaznaczyć, że wymóg ten może być szczególnie trudny do spełnienia przez osoby, które nie były w stanie otrzymać świadectwa urodzenia w kraju pochodzenia, a które ze względu na uzasadnioną obawę prześladowania nie mogą zwrócić się do odpowiedniego urzędu w tym kraju o wystawienie takiego dokumentu.

Spełnienie powyższych przesłanek oraz dopełnienie formalności związanych z wypełnieniem wniosku i dołączeniem załączników jest podstawą wydania przez wojewodę decyzji pozytywnej, chyba że pobyt wnioskodawcy stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. W przeciwieństwie do procedury nadania obywatelstwa przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odmowa uznania za obywatela polskiego musi być uzasadniona ze wskazaniem konkretnych przesłanek (z wyjątkiem kwestii bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego). Od decyzji wojewody przysługuje również odwołanie do ministra spraw wewnętrznych, a w ostateczności skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Nie są dostępne dane o liczbie osób korzystających z ochrony międzynarodowej, które złożyły wniosek o uznanie za obywatela polskiego bądź nadanie obywatelstwa polskiego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że poza udogodnieniami przysługującymi osobom, które otrzymały w Polsce

21 Wyjątek stanowią małoletni, których jedno z rodziców jest obywatelem polskim (art. 30 pkt 4–5 ustawy o obywatelstwie polskim).

22 Kryterium językowe można też spełnić, okazując świadectwo ukończenia szkoły, w której wykłady odbywają się w języku polskim (czy to w Polsce, czy to za granicą).

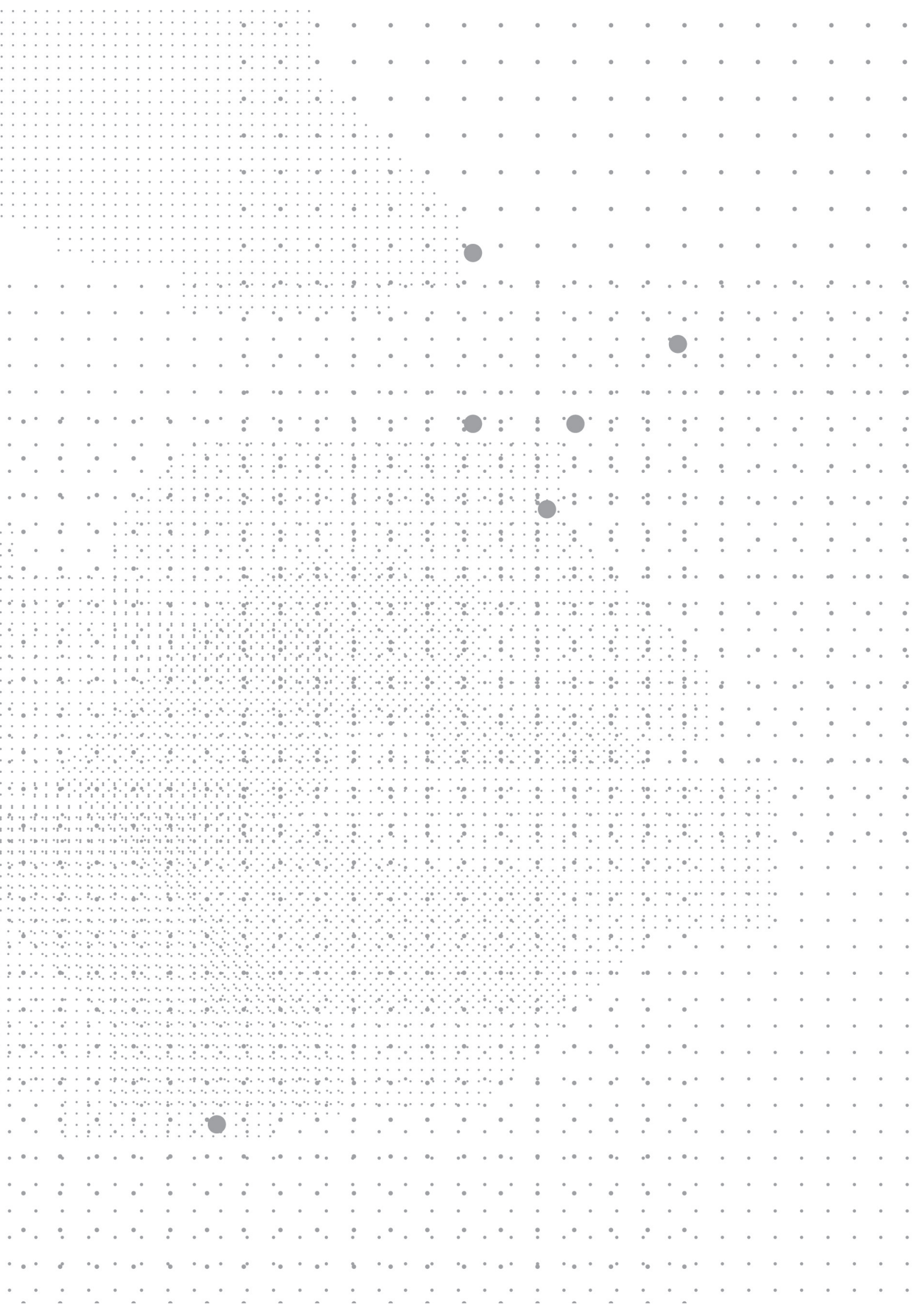
status uchodźcy, pozostali beneficjenci ochrony międzynarodowej podlegają rygorom ogólnych procedur naturalizacyjnych. Beneficjenci ochrony są zatem zobowiązani do spełnienia ogólnych wymogów administracyjnych procedury, w tym udokumentowania stałego zatrudnienia oraz prawa do lokalu.

Wyzwania

Beneficjenci ochrony międzynarodowej mogą skorzystać z dwóch ścieżek nabycia obywatelstwa polskiego. Ponieważ procedura uznania za obywatela polskiego wprowadza wiele wymogów, które mogą być trudne do spełnienia, część osób decyduje się na złożenie wniosku do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o nadanie obywatelstwa. O ile procedura nadania obywatelstwa przez głowę państwa nie wymaga udokumentowania posiadania stałego dochodu oraz tytułu do lokalu, a jedynie złożenia odpowiedniej deklaracji w ramach wniosku, o tyle nie daje ona żadnych gwarancji nabycia obywatelstwa. W procedurze tej decyzje negatywne nie wymagają podania uzasadnienia i nie można się od nich odwołać. Ponieważ złożenie wniosku o nadanie obywatelstwa automatycznie kończy bieg procedury o uznanie za obywatela polskiego, wskazane jest, aby osoby wnioskujące o nadanie obywatelstwa były obligatoryjnie informowane o tym, że nie jest możliwe równoczesne ubieganie się o obywatelstwo w obu procedurach.

Procedura uznania za obywatela polskiego nie przewiduje żadnych instrumentów, które uwzględniałyby szczególną sytuację beneficjentów ochrony międzynarodowej, w tym trudności w spełnieniu wymogu posiadania stałego i regularnego źródła dochodu oraz tytułu do lokalu. Beneficjenci ochrony międzynarodowej należą do grup wrażliwych ekonomicznie, które wymagają celowego wsparcia w spełnieniu kryteriów obowiązujących ogół cudzoziemców (w tym migrantów ekonomicznych). Dlatego warto rozważyć wprowadzenie indywidualnego podejścia do interpretacji wymogów ekonomicznych w procedurze uznania za obywatela polskiego bądź zniesienie tych przesłanek i zrównanie warunków uzyskania obywatelstwa w tej procedurze z kryteriami obowiązującymi uchodźców, którzy otrzymali status w Rzeczypospolitej Polskiej.

Potwierdzenie znajomości języka polskiego wymaga przystąpienia do egzaminu organizowanego jedynie w określonych lokalizacjach i terminach. Dla wnioskodawców spoza większych miast spełnienie tego wymogu wiąże się więc nie tylko z obciążeniem polegającym na wniesieniu opłaty egzaminacyjnej, ale także z kosztami dojazdu i noclegu. Należy rozważyć albo celowe wsparcie grup najbardziej potrzebujących (w tym beneficjentów ochrony międzynarodowej) przez zwrot części lub całości tych kosztów, albo wprowadzenie ulg w zakresie opłaty egzaminacyjnej.





Mieszkalnictwo

Zgodnie z art. 52 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej osoby objęte ochroną międzynarodową mają swobodę przemieszczania się na terenie Polski na takich samych zasadach, co osoby posiadające obywatelstwo polskie²³. Z tego względu mieszkają oni w miejscach, które sami dla siebie wybiorą. Co do zasady cudzoziemcy z prawem stałego pobytu mają dostęp do mieszkalnictwa (prawo do wynajmu i kupna mieszkania, możliwość ubiegania się o mieszkanie socjalne) bez żadnych dodatkowych wymogów. Biorąc jednak pod uwagę szczególną sytuację, w jakiej znajdują się jako nowo przybyli, dostęp ten w praktyce może być ograniczony.

Ogólne warunki, jakie muszą być spełnione przez osoby ubiegające się o mieszkanie socjalne, są określone w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego²⁴ oraz w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych²⁵, a uszczegółowione na poziomie samorządowym. I część tych właśnie przepisów może pośrednio dyskryminować omawianą grupę, utrudniając jej rzeczywisty dostęp do mieszkalnictwa socjalnego, na przykład przez nałożenie obowiązku określonego czasu pobytu w danym miejscu, określonego poziomu dochodów i warunków życia, związku z zamieszkiwaną gminą (zatrudnienia czy uczęszczania do szkoły w danej gminie). Ponadto nakładane przez państwo wymogi administracyjne mogą stanowić barierę w dostępie do mieszkań dla beneficjentów ochrony międzynarodowej. Stanowią je następujące obwarowania: konieczność przedstawienia odpowiedniej, trudnej do uzyskania dokumentacji, oparcie postanowienia o przyznaniu mieszkania na decyzji urzędnika czy długi czas oczekiwania na decyzję.

W Polsce występuje ogólny niedostatek mieszkań, w tym socjalnych, co przekłada się na ich niską dostępność dla beneficjentów ochrony międzynarodowej. Tak więc wybór określonych mieszkań dla osób ubiegających się o takie mieszkania nie jest podyktowany ich odpowiednią lokalizacją czy dostępem do infrastruktury, która na przykład umożliwiłaby im łatwiejszy dostęp do zatrudnienia. Jedynym kryterium jest dostępność mieszkania, co odnosi się do wszystkich osób ubiegających się o mieszka-

²³ Art. 52 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r., nr 77, poz. 733 ze zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r., nr 71, poz. 734 ze zm.).

nia socjalne (a nie tylko do uchodźców). Sytuacja ta nie dotyczy osób z pobytami tolerowanymi, które nie mają w ogóle dostępu do mieszkalnictwa socjalnego.

Omawiając dostęp beneficjentów ochrony międzynarodowej do mieszkalnictwa w Polsce, należy wspomnieć o środkach pieniężnych w trakcie trwania indywidualnego programu integracji, czyli przez pierwszych dwanaście miesięcy od momentu uzyskania statusu. W tym czasie osoba taka otrzymuje przez pierwsze sześć miesięcy 1335 złotych (w wypadku kolejnych członków rodziny kwota ta jest odpowiednio zmniejszona), a przez kolejne – 90% tej kwoty²⁶. Środki te mogą służyć na częściowe pokrycie kosztów wynajmu mieszkania. W pozostałych kwestiach osobom tym przysługują takie same prawa jak obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej (na przykład możliwość otrzymania dodatku mieszkaniowego po spełnieniu określonych kryteriów).

Prawa cudzoziemców dotyczące dostępu do mieszkalnictwa są ograniczone w zakresie praw własnościowych. Cudzoziemcy mogą swobodnie nabywać mieszkania, ale w wypadku nabycia przez nich gruntu lub domu wymagane jest wcześniejsze uzyskanie zezwolenia ministra właściwego w zakresie administracji i spraw wewnętrznych. Kolejnym problemem dla osób objętych ochroną międzynarodową jest brak systemu poradnictwa i wsparcia prawnego dla tej grupy osób w zakresie mieszkalnictwa. Poradnictwo prawne świadczone przez ekspertów z zakresu prawa mieszkaniowego w stosunku do uchodźców jest realizowane jedynie *ad hoc* przez organizacje pozarządowe.

W Polsce polityka integracyjna jest włączona w główny nurt państwowej polityki mieszkaniowej, ale bez uwzględnienia szczególnych potrzeb grupy beneficjentów ochrony międzynarodowej. Nie ma również mechanizmów monitorujących stosowanie polityki mieszkaniowej wobec osób z przyznaną ochroną międzynarodową. Nie istnieją żadne formy współpracy między administracją na szczeblu rządowym a władzami lokalnymi w tym zakresie, państwo zaś nie zapewnia żadnych środków finansowych dla organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą dla osób objętych ochroną międzynarodową w zakresie wsparcia w znalezieniu mieszkania.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że na poziomie lokalnym niektóre władze próbują rozwiązać problem ograniczonej dostępności mieszkań dla beneficjentów ochrony międzynarodowej. Dobrym przykładem są działania miasta stołecznego Warszawy – istniejący od kilku lat program zakłada możliwość ubiegania się osób ze statusem uchodźcy lub ochroną

26 Por. obwieszczenie ministra rodziny, pracy i polityki społecznej z dnia 2 listopada 2016 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. z 2016 r., poz. 1837).

uzupełniająca oraz ich rodzin o przyznanie mieszkania z zasobów miejskich (pięć mieszkań rocznie) na czas nieoznaczony²⁷.

W opinii ekspertów prawie wszyscy beneficjenci ochrony międzynarodowej mają problem ze zbyt wysokimi kosztami wynajmu mieszkania w stosunku do pobieranych świadczeń (zarobków). Dodatkowo większość z nich mieszka w przeludnionych mieszkaniach, a znaczna ich część – w mieszkaniach o bardzo niskim standardzie. Około 20–40% uchodźców przebywa w miejscach znacznie oddalonych, pozbawionych dostępu do usług, możliwości zatrudnienia czy szkół.

Wyzwania

Ustawa o ochronie praw lokatorów reguluje warunki, w jakich uchodźcy mogą ubiegać się o mieszkania socjalne, ale kwestie szczegółowe są rozwiązywane na poziomie samorządowym i zależą od konkretnych lokalnych rozwiązań. Ogólne, regulowane ustawą warunki, które należy spełnić, chcąc ubiegać się o mieszkanie socjalne – określony poziom dochodu, obecne warunki życia, związki z gminą – mogą być dla beneficjentów ochrony międzynarodowej zbyt trudne do spełnienia, przede wszystkim ze względu na relatywnie krótki pobyt na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich wysoką mobilność. Z tego względu wskazane byłoby wprowadzenie takich zmian w prawie, które uwzględniałyby szczególną sytuację beneficjentów ochrony międzynarodowej.

Ponadto po uzyskaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej osoby, które do tej pory przebywały w ośrodkach dla cudzoziemców, mogą pozostać na ich terenie jeszcze przez dwa kolejne miesiące. Po tym czasie państwo w żaden sposób nie zapewnia im dostępu do mieszkań. Dobrą praktyką byłoby zastosowanie takich środków, które umożliwiłyby łatwiejszy dostęp do mieszkań (na przykład przez przeznaczenie określonej puli mieszkań dla beneficjentów ochrony międzynarodowej, na wzór miasta stołecznego Warszawy).

Ostatnią kwestią ważną w związku z integracją uchodźców na rynku mieszkaniowym jest sygnalizowany w badaniach przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych na zlecenie UNHCR problem bezdomności osób ze statusem uchodźcy i ubiegających się o ten status. Brakuje jakichkolwiek zestawień statystycznych, które ujmowałyby takie zagadnienia jak skala bezdomności wśród uchodźców żyjących w Polsce, nieformalne „pomieszkiwanie” osób objętych ochroną międzynarodową u znajomych czy krewnych, przebywanie w różnego typu instytucjach (ośrodki interwencji kryzysowej czy noclegownie). Biorąc pod uwagę specyficzną

²⁷ Uchwała Rady m.st. Warszawy nr LVIII/1751/2009 z dnia 9 lipca 2009 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Województwa Mazowieckiego z 2016 r., nr 7888 ze zm.).

sytuację, w jakiej znajdują się nowo przybyłe osoby, uprawnione jest przypuszczenie, że takich osób może być relatywnie dużo. Zwraca się bowiem uwagę, że o ile w wypadku Polaków bezdomność wynika najczęściej z sytuacji utraty posiadanego wcześniej mieszkania z różnych powodów, o tyle w wypadku uchodźców brak mieszkania jest sytuacją wyjściową, co szczególnie naraża ich na problem bezdomności. Po ukończeniu indywidualnego programu integracji osoby te bowiem pozostają bez instytucjonalnych środków wsparcia, także na wynajem mieszkania.



Zatrudnienie

Zatrudnienie jest podstawowym środkiem i celem integracji cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową. Polskie przepisy umożliwiają im szeroki dostęp do rynku pracy oraz do wielu instrumentów aktywizacji zawodowej w ramach ogólnego systemu promocji zatrudnienia. Na poziomie centralnym nie są zbierane dane statystyczne o zatrudnieniu beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz ich kwalifikacjach. W zakresie zatrudnienia nie ma wypracowanej szczegółowej polityki skierowanej do tej kategorii cudzoziemców.

Regulacje prawne dotyczące zatrudnienia beneficjentów ochrony międzynarodowej przyznają im bardzo szeroki dostęp do rynku pracy. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dopuszcza do zatrudnienia na takich samych zasadach jak obywatele polskich uznanych uchodźców, cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą oraz ochroną tymczasową i humanitarną²⁸. Mają oni również prawo do zatrudnienia w „szerszym sektorze publicznym” (na przykład w szkolnictwie, służbie zdrowia), są jednak wyłączeni z zatrudnienia w służbie cywilnej czy policji, czyli w „rdzeniu sektora publicznego”. Ponadto cudzoziemcy ubiegający się o objęcie ochroną międzynarodową, gdy procedura – nie z ich winy – trwa dłużej niż sześć miesięcy, mają prawo wystąpić do Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców o zaświadczenie pozwalające na zatrudnienie²⁹. W innych sytuacjach osoby w procedurze nie mają prawa do zatrudnienia. Ponieważ beneficjenci ochrony międzynarodowej otrzymują na mocy decyzji o przyznaniu ochrony prawo do pracy, nie istnieją dodatkowe bariery administracyjne w dostępie do rynku pracy.

Beneficjenci ochrony międzynarodowej posiadają na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej prawo do podejmowania działalności gospodarczej na takich samych zasadach, co obywatele polscy (nie mają tego prawa cudzoziemcy w procedurze, również gdy trwa ona dłużej niż sześć miesięcy), czyli szczególnie posiadają prawo do tak zwanego samozatrudnienia. W wypadku wolnych zawodów formalnie dostęp nie jest do nich zamknięty dla beneficjentów ochrony międzynarodowej, w rzeczywistości jednak spełnienie kryteriów dostępu – na przykład takich jak okres trzyipółletniej aplikacji w zawodzie adwokata – uniemoż-

²⁸ Art. 1 pkt 3 ust. 2 i art. 87 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001).

²⁹ Art. 35 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r., nr 128, poz. 1176).

liwia wykonywanie tych zawodów bezpośrednio po uzyskaniu ochrony w Polsce.

Osoby o szczególnych potrzebach nie podlegają dodatkowym regulacjom dotyczącym zatrudnienia. Osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby powyżej pięćdziesiątego roku życia – tak jak obywatele polscy – są traktowane przez służby zatrudnienia jako osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy³⁰. Również według tych samych przepisów ogólnych samotni rodzice posiadają większe uprawnienia (na przykład dłużej przysługuje im zasiłek). Nie istnieją specjalne uregulowania dla ofiar tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

Uznani uchodźcy oraz cudzoziemcy objęci ochroną uzupełniającą posiadają prawo do uznania kwalifikacji zawodowych i wykształcenia (w tym stopni zawodowych i naukowych) na takich samych zasadach, co obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej. W tym zakresie przepisy nie wymieniają cudzoziemców objętych ochroną tymczasową oraz humanitarną. Do oszacowania kwalifikacji zawodowych i poziomu wykształcenia istnieją ogólne kryteria wynikające z prawa o szkolnictwie wyższym, państwo nie zapewnia jednak tłumaczenia dokumentów lub szacowania kwalifikacji i wykształcenia w pierwszym języku beneficjentów ochrony międzynarodowej ani wytycznych dla szacowania w sytuacji, gdy beneficjenci ochrony międzynarodowej nie posiadają dokumentacji swoich kwalifikacji zawodowych lub wykształcenia. Wszystkie procedury rozpoznania dyplomów, certyfikatów oraz innych dokumentów potwierdzających formalne kwalifikacje wydane poza Unią Europejską dla beneficjentów ochrony międzynarodowej są identyczne jak dla obywateli polskich. W wypadku nostryfikacji dyplomów potwierdzających wykształcenie wyższe uchodźcy oraz cudzoziemcy objęci ochroną uzupełniającą mają prawo uzyskać nostryfikację również na podstawie innej dokumentacji niż sam nostryfikowany dyplom³¹.

Nie są prowadzone przez administrację publiczną systematyczne działania w celu zwiększenia świadomości dotyczącej szczególnej sytuacji na rynku pracy beneficjentów ochrony międzynarodowej, takie jak regularne informowanie publicznych służb zatrudnienia o uprawnieniach beneficjentów ochrony międzynarodowej, obowiązek regularnego szkolenia pracowników publicznych służb zatrudnienia lub publicznie finansowanych ogólnopolskich kampanii społecznych dotyczących zatrudnienia beneficjentów ochrony międzynarodowej.

W publicznych służbach zatrudnienia ani w ramach innych programów dotowanych z budżetu państwa nie zatrudnia się kadr specjalnie wyszkolonych do pracy z beneficjentami ochrony międzynarodowej. Nie

30 Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

31 Art. 191a ust. 7a ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r., nr 164, poz. 1365).

są również prowadzone działania zachęcające pracodawców do zatrudniania beneficjentów ochrony międzynarodowej (na przykład przez ulgi podatkowe czy publicznie finansowane przygotowanie do zatrudnienia) – beneficjenci ochrony międzynarodowej posiadają dostęp do takich programów na zasadach ogólnych. Podobnie nie są również prowadzone programy wsparcia dla beneficjentów ochrony międzynarodowej podejmujących działalność gospodarczą. Tego typu działania są podejmowane nieregularnie w ramach projektów finansowanych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

Administracja centralna nie realizuje działań polegających na koordynacji regionalnie i lokalnie prowadzonych programów z zakresu zatrudnienia beneficjentów ochrony międzynarodowej, szczególnie nie istnieje centralny fundusz finansujący tego rodzaju projekty lub centralny program przygotowania kadr służb zatrudnienia. Również nie są z budżetu państwa prowadzone w tym zakresie działania w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi ani nie są organizacjom pozarządowym udostępniane środki finansowe z budżetu państwa³².

Obecnie w Polsce nie obowiązuje żaden dokument strategiczny dotyczący beneficjentów ochrony międzynarodowej. *Polityka Migracyjna Polski* została unieważniona w październiku 2016 roku, w tym zakresie jednak dokument ten był bardzo ogólny. Aktywizację zawodową cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową włączono jako jedno z zadań Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017³³. Również nie ma w Polsce wypracowanego na poziomie centralnym mechanizmu monitoringu skuteczności polityki zatrudnienia prowadzonej wobec beneficjentów ochrony międzynarodowej. Jak widać w przedstawionych poniżej informacjach o statystykach na temat zatrudnienia beneficjentów ochrony międzynarodowej, brakuje podstawowych danych, które umożliwiłyby prowadzenie takiego monitoringu.

Dane na temat zatrudnienia beneficjentów ochrony międzynarodowej są bardzo skąpe. Niestety, nie dysponujemy danymi pozwalającymi stwierdzić, jaka jest skala zatrudnienia cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową oraz jakie są trudności związane z ich włączeniem w rynek pracy. Urząd do spraw Cudzoziemców w 2016 roku wydał 297 zaświadczeń dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie ochrony międzynarodowej, których procedura trwała ponad sześć miesięcy. Zaświadczenie takie uprawnia do podjęcia zatrudnienia. Urząd nie zbiera jednak danych o tym, czy rzeczywiście na podstawie zaświadczenia jest podejmowane zatrudnienie. Należy się domyślać, że część cudzoziemców

32 Na tego rodzaju działalność są wykorzystywane środki z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Anulowany w październiku 2016 roku dokument strategiczny *Polityka Migracyjna Polski* wprost wymieniał środki pochodzące z funduszy europejskich jako źródło finansowania tego typu programów.

33 Zadanie 3.1. Aktywizacja zawodowa cudzoziemców objętych w Polsce ochroną międzynarodową, Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017.

w procedurze (zarówno dysponujących tymi zaświadczeniami, jak i bez nich) pracuje bez umów. Nie mamy zatem informacji o skali zatrudnienia cudzoziemców w procedurze oraz przede wszystkim cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową. Co za tym idzie, nie wiemy, jakiego rodzaju prace wykonują i na jakiej podstawie prawnej. Podobnie nie dysponujemy zbiorczymi danymi o wykształceniu i kwalifikacjach zawodowych beneficjentów ochrony międzynarodowej. Także nie są zbierane dane statystyczne dotyczące uznawalności wykształcenia i kwalifikacji zawodowych beneficjentów ochrony międzynarodowej (na przykład liczby wniosków oraz wydanych pozytywnych decyzji). W ramach realizacji projektu NIEM został przez Instytut Spraw Publicznych przeprowadzony sondaż wśród ekspertów i praktyków. Jego rezultaty wskazują, że szacunkowo około połowy beneficjentów ochrony międzynarodowej wykonuje prace poniżej swoich kwalifikacji.

Ponieważ zdecydowana większość działań związanych z aktywizacją zawodową beneficjentów ochrony międzynarodowej jest prowadzona na zasadach ogólnych, kwoty z budżetu państwa skierowane tylko na osiągnięcie tego celu są niezbyt duże. W 2016 roku państwo wsparło wydatki z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji kwotą 7700 złotych, własne działania państwa kosztowały zaś 391 170 złotych³⁴.

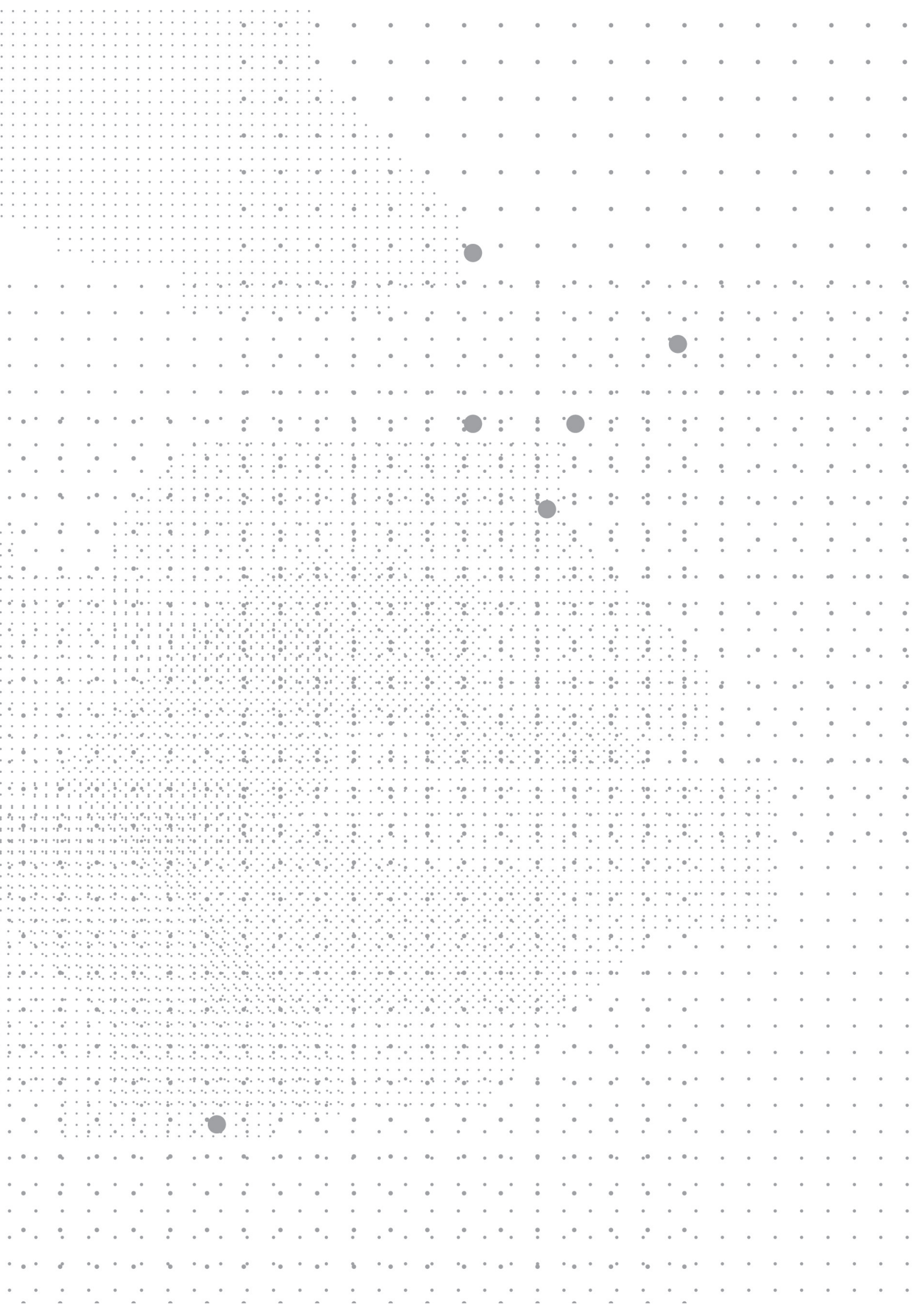
Wyzwania

Wyzwaniem jest niski stopień przygotowania instytucji rynku pracy do pomocy beneficjentom ochrony międzynarodowej – proces ich włączania w rynek pracy, mimo stosownych zapisów w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nie znalazł się w praktyce w głównym nurcie (*mainstreaming*). Towarzyszy temu wciąż niska (choć zdecydowanie rosnąca) świadomość pracodawców o pełnym dostępie beneficjentów ochrony międzynarodowej do rynku pracy. Niska znajomość języka polskiego i niskie kwalifikacje zawodowe powodują, że wielu beneficjentów ochrony międzynarodowej pozostaje bezrobotnych lub zatrudnionych na wtórnym rynku pracy, czyli segmencie o relatywnie niższych zarobkach, większej intensywności pracy, niestabilności zatrudnienia oraz niewielkich szansach awansu. W ich wypadku inkluzja do rynku pracy nie przekłada się na inkluzję społeczną, gdyż pozostają uczestnikami kategorii „pracujących biednych”. Niestety, dane statystyczne dotyczące stopy bezrobocia wśród beneficjentów ochrony międzynarodowej nie są zbierane (podobnie jak inne dane dotyczące ich zatrudnienia), co nie pozwala na racjonalną ocenę polityki ich integracji w zakresie zatrudnienia.

34 Sprawozdanie z realizacji Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017 za 2016 rok.

Duża część ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową znajduje się w lokalizacjach oddalonych od ośrodków miejskich, o relatywnie słabo dostępnym rynku pracy. Stosunkowo często cudzoziemcy po przyznaniu ochrony międzynarodowej pozostają w okolicy ośrodka, w którym zamieszkiwali w trakcie procedury. W ten sposób beneficjenci ochrony międzynarodowej znajdują się w podwójnie niekorzystnej sytuacji: nie tylko muszą dawać sobie radę z niską znajomością języka polskiego i innymi typowymi dla imigrantów problemami, ale także wchodzi na rynek pracy, na którym panują relatywnie złe warunki (oczywiście należy zaznaczyć, że obecnie w Polsce stopa bezrobocia jest historycznie niska, w związku z czym samo zagrożenie bezrobociem nie jest największym problemem dla beneficjentów ochrony międzynarodowej, ale praca niskopłatna, poniżej kwalifikacji i często bez umowy o pracę).

W dalszym ciągu minimalne wynagrodzenie w Polsce nie jest uznawane za wystarczające, aby zapewnić utrzymanie rodziny, gdy brakuje jej dostępu do darmowego lub niskokosztowego mieszkania. Pod tym względem rozpatrywanie sytuacji beneficjentów ochrony międzynarodowej na rynku pracy nie jest możliwe w oderwaniu od ich sytuacji mieszkaniowej. W większości wypadków po zakończeniu indywidualnego programu integracji ich wynagrodzenie, aby spełniać progową użyteczność, musi pozwolić im na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku.





Kwalifikacje zawodowe

Beneficjenci ochrony międzynarodowej mają prawnie zagwarantowany bardzo szeroki dostęp do ogólnego systemu podnoszenia kwalifikacji zawodowych i kształcenia zawodowego. Dysponujemy jednak tylko wyrywkowymi danymi na temat tego, jak korzystają z tego systemu. Nie istnieje obecnie mechanizm, który umożliwi ocenę skuteczności polityki podnoszenia kwalifikacji zawodowych beneficjentów ochrony międzynarodowej.

Regulacje prawne dotyczące kwalifikacji zawodowych zapewniają beneficjentom ochrony międzynarodowej szeroki dostęp do kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe i do edukacji zawodowej prowadzonych w Polsce na zasadach ogólnych. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy prawo takie przysługuje uchodźcom oraz cudzoziemcom objętym ochroną uzupełniającą, ochroną tymczasową i ochroną humanitarną na takich samych zasadach, jak obywatelom Polski. W wypadku cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową prawo takie przysługuje, jeśli procedura trwa ponad sześć miesięcy. Dostęp do szkół zawodowych w ramach systemu oświaty jest wolny bez względu na kategorię ochrony oraz dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy samotni rodzice, osoby z niepełnosprawnościami i osoby powyżej pięćdziesiątego roku życia mają uprzywilejowany dostęp do oferowanych w ramach systemu ogólnego przez publiczne służby zatrudnienia działań aktywizacyjnych, w tym kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe. Nie istnieje jednak system szkolenia zawodowego dla beneficjentów ochrony międzynarodowej. W tym sensie można mówić, że podnoszenie kwalifikacji zawodowych beneficjentów ochrony międzynarodowej jest włączone w główny nurt polityki zatrudnienia (*mainstreaming*), ale nie istnieją ani formalna strategia włączania beneficjentów ochrony międzynarodowej do głównego nurtu realizowanych w tym zakresie przez państwo programów³⁵, ani mechanizm monitorowania rezultatów szkolenia zawodowego beneficjentów ochrony międzynarodowej, nie są ponadto uwzględnione szczególne potrzeby tej grupy. Także nie jest prowadzona w tym zakresie koordynacja działań z administracją regionalną i lokalną, obejmującą swoimi kompetencjami podnoszenie kwalifikacji zawodowych, czy z organizacjami pozarządowymi.

³⁵ Polityka migracyjna Polski została unieważniona w październiku 2016 roku, ale dokument strategiczny rządu w tym zakresie również był dość ogólnikowy.

W Polsce nie występują administracyjne bariery w dostępie do szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe (na przykład takie jak trudna do uzyskania dokumentacja, długie kolejki, uznaniowość). Nie są jednak przez administrację centralną systematycznie prowadzone działania zwiększające świadomość potrzeb beneficjentów ochrony międzynarodowej w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych (na przykład takie jak regularne informowanie placówek publicznych służb zatrudnienia o uprawnieniach beneficjentów ochrony międzynarodowej do szkoleń podwyższających kwalifikacje zawodowe, regularne informowanie w tym zakresie kadr publicznych służb zatrudnienia czy publicznie finansowane kampanie społeczne na ten temat). Administracja centralna nie stosuje również żadnych środków, których celem jest zwiększenie uczestnictwa beneficjentów ochrony międzynarodowej w kursach podnoszących kwalifikacje zawodowe, ani działań, które miałyby zachęcać pracodawców do zwiększania kwalifikacji zawodowych beneficjentów ochrony międzynarodowej.

Dysponujemy danymi statystycznymi gromadzonymi przez System Informacji Oświatowej, dotyczącymi liczby beneficjentów ochrony międzynarodowej uczęszczających do szkół zawodowych. Zgodnie z tymi danymi 30 września 2016 roku do takich szkół uczęszczało 75 cudzoziemców (siedmiu ubiegających się o nadanie ochrony międzynarodowej, 35 uchodźców, 20 cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą, jeden cudzoziemiec objęty ochroną czasową³⁶, 11 cudzoziemców objętych ochroną humanitarną, jeden cudzoziemiec będący członkiem rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej). Ponadto ze *Sprawozdania z realizacji Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017* za 2016 rok wynika, że w 2016 roku jeden beneficjent ochrony międzynarodowej uczęszczał i ukończył przeznaczony dla tej kategorii kurs podnoszący kwalifikacje zawodowe.

Na podnoszenie kwalifikacji zawodowych beneficjentów ochrony międzynarodowej nie były w budżecie centralnym alokowane środki finansowe przeznaczone wyłącznie dla tej grupy. Podobnie jak w większości przedstawionych w niniejszym rozdziale działań, wynika to z tego, że podnoszenie kwalifikacji zawodowych beneficjentów ochrony międzynarodowej jest właściwie całkowicie włączone do ogólnej polityki zatrudnienia w tym zakresie.

Wyzwania

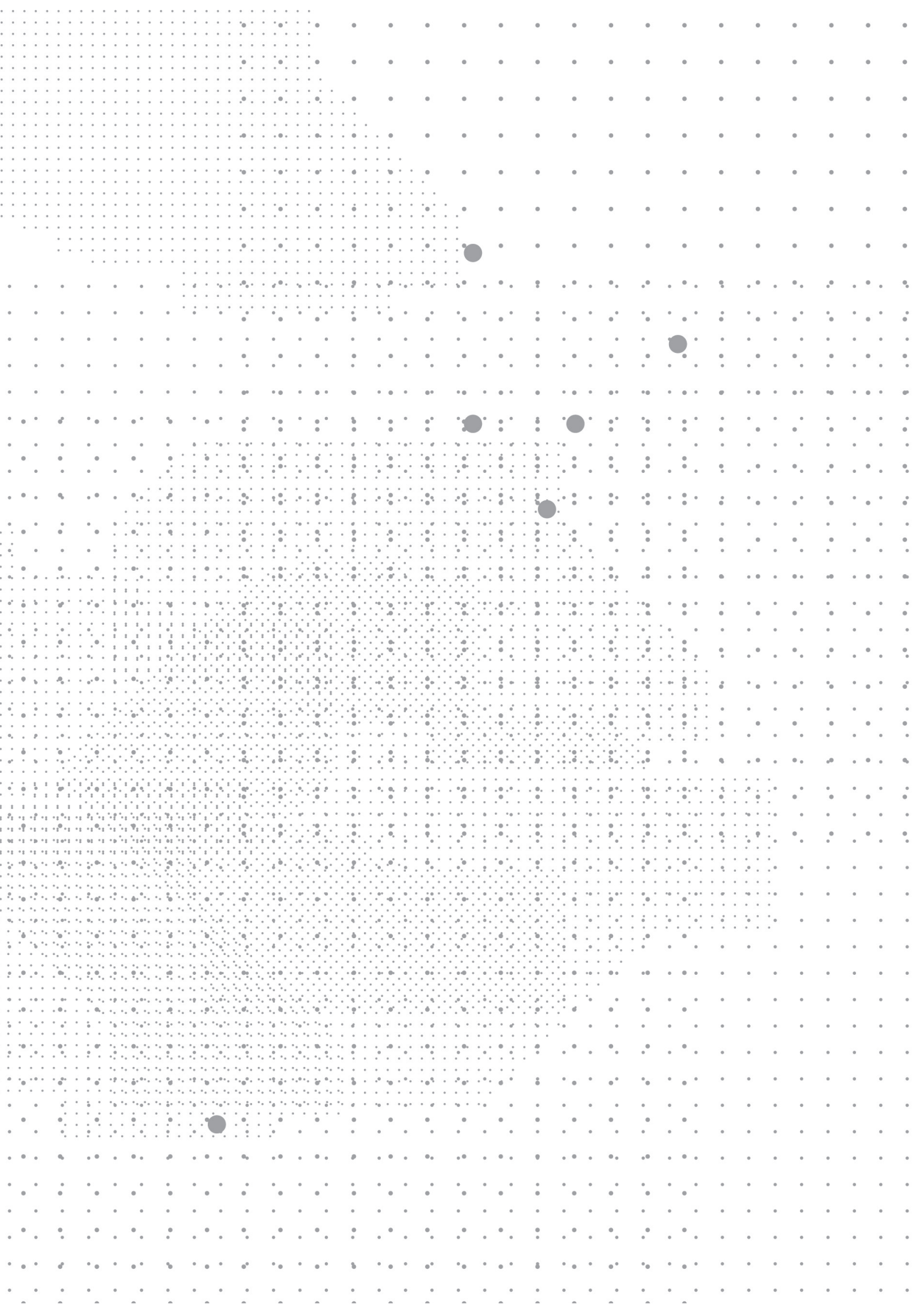
Programy podnoszenia kwalifikacji zawodowych przeznaczone dla bezrobotnych są zwykle prowadzone w języku polskim w sposób nie-

³⁶ Jest to najprawdopodobniej błąd w danych, gdyż w Polsce do tej pory nie przyznawano statusu ochrony czasowej.

możliwiający rzeczywiste uczestnictwo dużej części beneficjentów ochrony międzynarodowej. Brak jest skierowanych szczególnie do nich programów łączących podnoszenie kwalifikacji zawodowych z nauką języka polskiego.

Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie ochrony międzynarodowej nie mają dostępu do systematycznie organizowanych szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe w ośrodkach, które zamieszkują. Tak zwane działania preintegracyjne są ograniczone do nauki języka polskiego.

Można stwierdzić, że podnoszenie kwalifikacji zawodowych beneficjentów ochrony międzynarodowej jest całkowicie włączone do ogólnego systemu (*mainstreaming*), ale bez uwzględnienia szczególnych potrzeb tej grupy, i nie jest prowadzony monitoring rezultatów szkoleń zawodowych prowadzonych wobec tej kategorii. W związku z tym nie jest możliwa ocena skuteczności tej polityk.





Służba zdrowia

Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mają dostęp do opieki medycznej na podstawie umowy między Urzędem do spraw Cudzoziemców a operatorem wybranym w przetargu. Koszty tej opieki są pokrywane z budżetu państwa. Po uzyskaniu ochrony cudzoziemcy mają dostęp do publicznej służby zdrowia na takich samych zasadach jak obywatele Rzeczypospolitej Polskiej³⁷. Osoby, które otrzymały status inny niż status uchodźcy, są podobnie jak obywatele polscy objęci ubezpieczeniem zdrowotnym – pod warunkiem opłacenia comiesięcznej składki. Osoby ubiegające się o status uchodźcy i z ochroną międzynarodową napotykają, podobnie jak obywatele polscy, przeszkody w dostępie do służby zdrowia.

Według ekspertów, z którymi przeprowadzono wywiady na temat dostępu do opieki zdrowotnej w Polsce, służba zdrowia nie zaspokaja potrzeb większości osób z przyznaną ochroną międzynarodową. Osoby te zmagają się przede wszystkim (podobnie jak pozostali obywatele polscy) z przeszkodami administracyjnymi w dostępie do służby zdrowia. Chodzi tu przede wszystkim o długi okres oczekiwania na wizyty u lekarzy specjalistów. Utrudniać dostęp do służby zdrowia w Polsce mogą również bariera językowa i różnice kulturowe. W Polsce nie ma systemu gwarantującego bezpłatne tłumaczenie podczas wizyt lekarskich – taka usługa jest świadczona jedynie *ad hoc* (a nie systematycznie) przez organizacje pozarządowe lub samorządy (oraz w ramach dostępu do opieki medycznej dla osób w procedurze o nadanie statusu uchodźcy).

Warto zaznaczyć, że w polskim systemie służby zdrowia istnieją procedury dotyczące specjalnego traktowania osób ubiegających się o status uchodźcy i posiadających taki status. Są one regulowane w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³⁸. Zgodnie z jej przepisami Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców ocenia, czy dana osoba wymaga szczególnego traktowania ze względu na szczególne potrzeby, między innymi ze względu na takie przesłanki jak wiek, niepełnosprawność, przeżyte doświadczenia. Jeśli Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców podejmie decyzję pozytywną, osobie takiej przysługuje między innymi możliwość zakwaterowania

37 Warunki objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym są wymienione w art. 66 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2004 r., nr 210, poz. 2135).

38 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r., nr 128, poz. 1176).

w odpowiednio przystosowanych do jej potrzeb warunkach, umieszczenie w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, pielęgnacyjno-opiekuńczym lub hospicjum, ewentualne umieszczenie małoletniego bez opieki w pieczy zastępczej oraz w razie potrzeby zapewnienie odpowiedniej diety. Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców może również zlecić przeprowadzenie badań lekarskich lub psychologicznych finansowanych z budżetu państwa. O ile instrument ten należy ocenić pozytywnie, o tyle jednocześnie warto podkreślić, że jego stosowanie nie jest w żaden sposób regularnie monitorowane czy ewaluowane.

Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mają dostęp do prywatnej opieki zdrowotnej na podstawie umowy zawartej przez Urząd do spraw Cudzoziemców z podmiotem prywatnym. Zakres usług obejmuje opiekę medyczną (lekarską i pielęgnarską) w ośrodku, opiekę lekarzy specjalistów oraz opiekę psychologiczną (w ośrodkach dla cudzoziemców dostępny jest psycholog, z którego pomocy mogą skorzystać również osoby korzystające ze świadczeń poza ośrodkiem).

Ze względu na trudne przejścia, wiążące się nierzadko z uszczerbkiem na zdrowiu (zarówno psychicznym, jak i fizycznym), osoby posiadające ochronę międzynarodową lub ubiegające się o nią mogą wymagać szczególnego traktowania ze strony personelu medycznego. Polski system ochrony zdrowia nie przewiduje środków mających na celu podnoszenie świadomości na temat tej grupy wśród pracowników służby zdrowia, brakuje również systemu informacji na temat korzystania z publicznego systemu opieki zdrowotnej tej grupy osób.

Podobnie jak w innych obszarach integracji uchodźców, ochrona zdrowia uchodźców jest włączana w główny nurt polityki ochrony zdrowia, ale bez uwzględnienia szczególnych potrzeb tej grupy. Brakuje zatem strategii zawierającej takie mechanizmy jak współpraca na różnych szczeblach między administracją publiczną, służbą zdrowia i organizacjami pozarządowymi, brakuje również narzędzi monitorujących sytuację tej grupy osób w dostępie do służby zdrowia, obejmującej na przykład statystyki korzystania przez te osoby z publicznej służby zdrowia.

Wyzwania

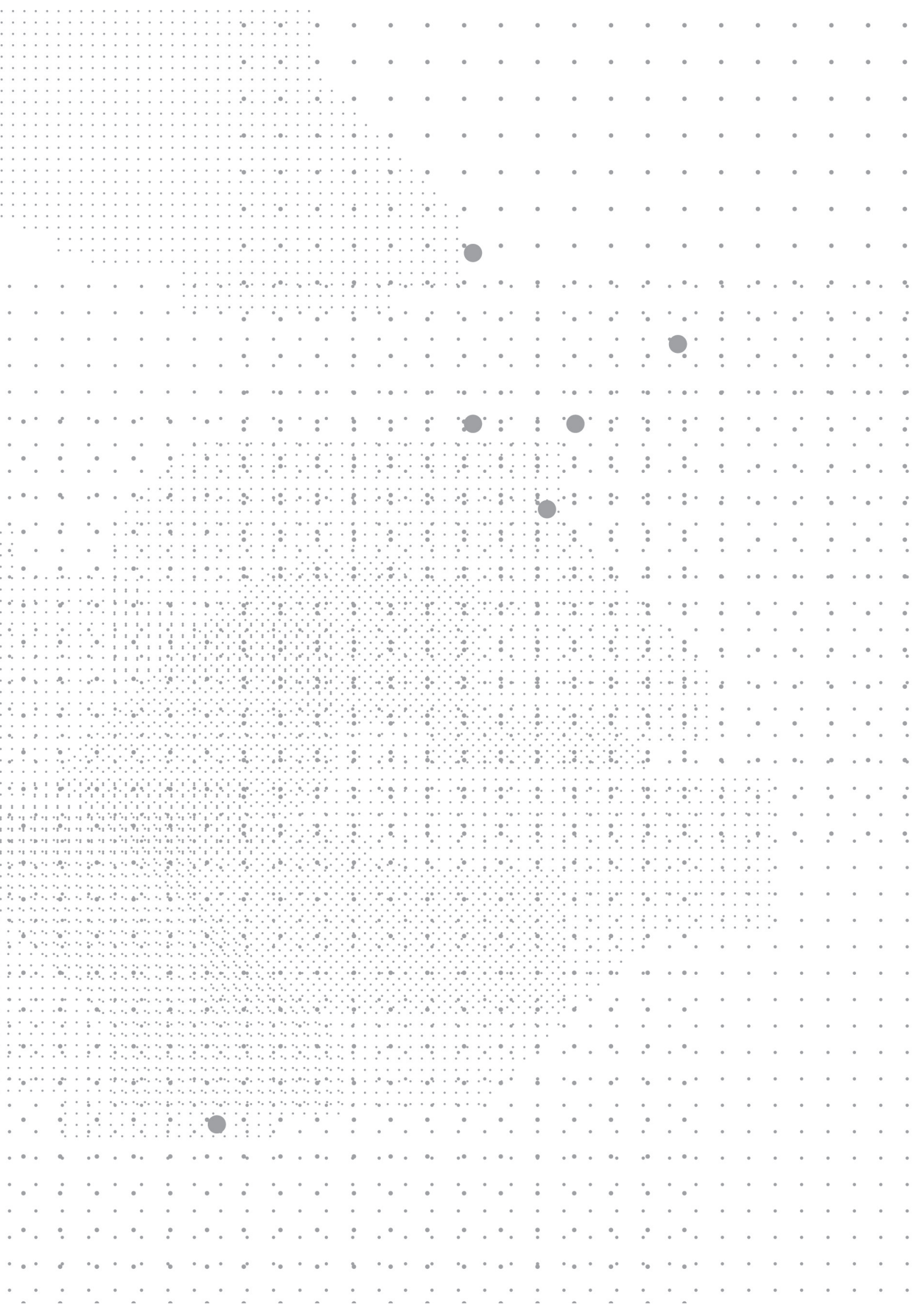
Dużym wyzwaniem w odniesieniu do usług medycznych dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową jest dostęp do wyspecjalizowanych usług medycznych. Dotyczy to szczególnie ośrodków znajdujących się w dużych odległościach od ośrodków miejskich. Przejazd osób potrzebujących zaawansowanej opieki zdrowotnej nie jest zapewniony, zwracane są jedynie koszty podróży transportem publicznym. Utrudnia to zwłaszcza dostęp dla określonych kategorii osób – kobiet w ciąży, osób ciężko chorych czy z niepełnosprawnościami. W celu poprawy dostępu do

służby zdrowia dla tej grupy osób warto byłoby wypełnić tę lukę, na przykład przez zapewnienie transportu dla osób o szczególnych potrzebach.

Jak wykazują badania, największym wyzwaniem w dostępie uchodźców do opieki zdrowotnej są ograniczone kompetencje kulturowe i językowe wśród personelu, w tym słownictwa specjalistycznego. Istnieje pilna potrzeba zorganizowania tłumaczeń w związku z wizytami lekarskimi dla osób posiadających ochronę międzynarodową oraz odpowiednio wykwalifikowanego personelu medycznego, wyposażonego w kompetencje międzykulturowe.

Po uzyskaniu ochrony cudzoziemiec ma dostęp do systemu opieki zdrowotnej na takich samych zasadach, jak obywatele polscy. Z tego względu beneficjenci ochrony międzynarodowej napotykają podobne problemy, do których przede wszystkim należy zaliczyć długie terminy oczekiwania na wizyty u lekarzy specjalistów, jak również stosunkowo kosztowną prywatną służbę zdrowia oraz wysokie ceny leków. Ich dostęp do służby zdrowia jest dodatkowo komplikowany, po pierwsze, przez niezajomość polskich realiów, w tym systemu służby zdrowia w Polsce, po drugie – przez utrudniony (w stosunku do obywateli Rzeczypospolitej Polskiej) dostęp do legalnych form zatrudnienia, gwarantujących bezpłatną opiekę medyczną.

W reformowaniu systemu służby zdrowia w Polsce istotne jest wzięcie pod uwagę grup szczególnie wrażliwych i włączanie problematyki dostępności do usług medycznych dla beneficjentów ochrony międzynarodowej w nurt polityki ochrony zdrowia.





Zabezpieczenie społeczne

Beneficjenci ochrony międzynarodowej w Polsce mają taki sam dostęp do zabezpieczenia społecznego, jak obywatele polscy. Dodatkowo, po uzyskaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, cudzoziemcy mogą uczestniczyć w tak zwanych indywidualnych programach integracji. Programy te jednak trwają przez krótki czas (dwanaście miesięcy) i charakteryzują się relatywnie niskim poziomem otrzymywanych środków pieniężnych.

Zasady dostępu do systemu zabezpieczenia społecznego i korzystania z niego przez beneficjentów ochrony międzynarodowej w Polsce reguluje kilka aktów prawnych, z których najważniejszym jest ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593)³⁹. Cudzoziemiec nabywa prawa do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej na szczególnych zasadach, przewidzianych w rozdziale piątym tej ustawy, z chwilą uzyskania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Indywidualny program integracji, z którego może skorzystać wtedy cudzoziemiec, trwa rok i jest realizowany przez powiatowe centra pomocy rodzinie. Zakres wsparcia obejmuje między innymi świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego (w 2016 roku kwota ta wynosiła 1335 złotych miesięcznie na osobę samotnie gospodarującą, wysokość świadczenia jest modyfikowana dla kolejnych członków rodziny⁴⁰), opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne dla osób, które ze względu na wiek lub niepełnosprawność nie mogą być objęte tym ubezpieczeniem w innej formie, oraz specjalistyczne poradnictwo. Po uzyskaniu statusu uchodźcy bądź ochrony uzupełniającej cudzoziemiec, na mocy przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 1 ust. 3), zyskuje także prawo do między innymi podjęcia legalnego zatrudnienia, korzystania z pośrednictwa pracy i rejestracji w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna na takich samych zasadach, jak obywatele polscy.

Wraz z momentem rejestracji cudzoziemca w urzędzie pracy jako bezrobotnego urząd pracy zaczyna odprowadzać składki na ubezpieczenie zdrowotne, co umożliwi beneficjentom ochrony międzynarodowej

39 Do pozostałych należą: ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001); ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r., nr 128, poz. 1176); ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195, poz. 1579); ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1518, poz. 1579).

40 Rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z dnia 16 września 2015 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. z 2015 r., poz. 1463).

korzystanie z opieki medycznej. Ponadto beneficjenci ochrony międzynarodowej mają dostęp do ochrony zdrowia na takich samych zasadach, jak obywatele polscy. W praktyce oznacza to, że cudzoziemiec musi mieć tytuł do ubezpieczenia, na przykład zatrudnienie. Podobnie jest z ubezpieczeniem chorobowym, chyba że cudzoziemiec zgłosił się do niego dobrowolnie.

Kwestia emerytury jest uregulowana w zbliżony sposób. Uprawnienie do jej otrzymywania cudzoziemiec, podobnie jak obywatel polski, może nabyć jedynie po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz spełnieniu łącznie kilku innych warunków. Do tych warunków należy między innymi odpowiednia wypracowana liczba okresów składkowych i nieskładkowych. To z kolei oznacza, że osoba ubiegająca się o emeryturę musi wykazać, że pracowała wystarczająco długo, aby ją otrzymać. W wypadku cudzoziemców zagadnienia związane z sumowaniem okresów podlegania ubezpieczeniu w Polsce i innych państwach trzecich są uregulowane w umowach bilateralnych, przy czym umowy takiej nie podpisano na przykład z Rosją, skąd do tej pory pochodziło najwięcej uchodźców.

Beneficjenci ochrony międzynarodowej mają taki sam dostęp do świadczeń z pomocy społecznej (pieniężnych, między innymi zasiłków stałych, okresowych, celowych i innych, oraz niepieniężnych, w tym pomocy rzeczowej, ubezpieczenia zdrowotnego, składek na ubezpieczenia społeczne), jak obywatele polscy. Aby uzyskać do nich dostęp, muszą spełnić kryterium dochodowe. Świadczenia dla rodziców oraz opiekunów, tak istotne w wypadku uchodźczych rodzin wielodzietnych, są dostępne dla tych cudzoziemców, którzy mają dostęp do rynku pracy⁴¹. W praktyce oznacza to, że z takich świadczeń mogą korzystać uznani uchodźcy, a także osoby, którym przyznano ochronę uzupełniającą oraz zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, po spełnieniu określonego w ustawie kryterium dochodowego.

W 2016 roku wprowadzono ustawą z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowaniu dzieci nowe świadczenie wychowawcze „500 plus”⁴². Świadczenie to przysługuje między innymi tym cudzoziemskim rodzicom i opiekunom, którzy mają dostęp do rynku pracy. Praktyka wskazuje, że w wypadku beneficjentów ochrony międzynarodowej Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców wydawał karty pobytu pozbawione adnotacji „dostęp do rynku pracy” i na tej podstawie odmawiano cudzoziemcom przyznania świadczenia. W opinii sądów administracyjnych adnotacja ta jednak jedynie potwierdza przysługujące danej osobie uprawnienie do uczestnictwa w rynku pracy. W związku z tym beneficjenci ochrony międzyna-

⁴¹ Przewidziane w ustawie z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1518, poz. 1579).

⁴² W ramach rządowego „Programu Rodzina 500 plus” rodzice oraz opiekunowie dzieci do osiemnastego roku życia mogą otrzymać 500 złotych na drugie i kolejne dziecko, niezależnie od dochodu.

wej, którzy mają zagwarantowany dostęp do rynku pracy z mocy prawa, powinni mieć równocześnie możliwość skorzystania ze świadczenia. Interesujące, że praktyka wydawania kart pobytu przedstawiała się inaczej w odniesieniu do tych osób, którym przyznano zgodę na pobyt ze względów humanitarnych. Straż Graniczną, odpowiedzialną za przyznawanie zezwoleń pobytowych na tej podstawie prawnej, wydawała bowiem karty pobytu, na których widniała adnotacja „dostęp do rynku pracy”.

W odniesieniu do realizacji polityki zabezpieczenia społecznego należy zauważyć, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie opracowuje żadnej formalnej strategii działań najważniejszych interesariuszy odpowiedzialnych za całościowe wsparcie pieniężne rodzin o niskich dochodach, przy czym do grona tych interesariuszy należy zaliczyć między innymi wojewodów, powiatowe centra pomocy rodzinie, powiaty oraz organizacje pozarządowe. Nie ma także mechanizmu monitorowania wykorzystywania i rezultatów takiego wsparcia. Legislacja dotycząca zabezpieczenia społecznego i wsparcia socjalnego beneficjentów ochrony międzynarodowej, stosowane praktyki w tym zakresie oraz dostępne usługi także nie są poddawane takiemu systematycznemu przeglądowi, który zakładałby koordynację z najważniejszymi aktorami wspierającymi integrację beneficjentów ochrony międzynarodowej na różnych poziomach – krajowym, regionalnym i lokalnym. Administracja rządowa nie prowadzi również takich działań koordynacyjnych w stosunku do władz regionalnych i lokalnych ani jednostek organizacyjnych zabezpieczenia społecznego, których celem byłoby wsparcie ich w zakresie odpowiadania na potrzeby związane ze świadczeniem na rzecz beneficjentów ochrony międzynarodowej usług w zakresie zabezpieczenia społecznego i wsparcia socjalnego. Mowa tutaj o takich działaniach jak publikowanie wytycznych i rekomendacji, organizacja szkoleń czy spotkań informacyjnych dotyczących świadczeń przysługujących cudzoziemcom. Warto w tym miejscu podkreślić, że dla uczestnika indywidualnego programu integracji to pracownik powiatowego centrum pomocy rodzinie jest pierwszym i głównym źródłem informacji o przysługujących mu uprawnieniach. Im lepiej poinformowany jest ten pracownik, tym lepiej dla cudzoziemca i procesu integracji w ogóle. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że państwo nie wspiera finansowo organizacji pozarządowych, które świadczą profesjonalną pomoc na rzecz beneficjentów ochrony międzynarodowej, informując ich o przysługującym im wsparciu oraz pomagając w walce z biedą.

Wyzwania

Indywidualne programy integracji nie spełniają pokładanych w nich nadziei. Konieczne wydaje się między innymi ich wydłużenie ponad dotychczasowe dwanaście miesięcy, tak aby urealnić wyrażane wobec cu-

dzwojemców oczekiwania dotyczące nauki języka polskiego czy uzyskania orientacji w życiu lokalnej społeczności. Wydaje się także, że wysokość świadczeń pieniężnych oferowanych w ramach programów powinna ulec zwiększeniu.

Ponadto – w związku z tym, że dostęp do ubezpieczeń społecznych oraz świadczeń socjalnych dla beneficjentów ochrony międzynarodowej jest co do zasady taki sam, jak dla obywateli polskich – w praktyce część z warunków dostępu może być trudna do spełnienia dla osób nowo przybyłych. Inaczej rzecz ujmując: aby w pełni skorzystać z systemu, cudzoziemiec musi posiadać historię opłacania składek (między innymi w wypadku świadczenia zdrowotnego, zasiłku dla bezrobotnych).

Konieczne są takie rozwiązania na poziomie centralnym, które byłyby ukierunkowane na efektywne planowanie i monitoring udzielanej pomocy oraz wsparcie zaangażowanych podmiotów, w tym również organizacji społecznych.



Edukacja

Edukacja jest stosunkowo dobrze rozpoznany i realizowanym obszarem w odniesieniu do integracji dzieci beneficjentów ochrony międzynarodowej – w porównaniu zarówno z innymi obszarami integracji, jak i z politykami integracyjnymi w tym zakresie innych państw członkowskich. Dysponujemy (z pewnymi ograniczeniami) danymi statystycznymi dotyczącymi liczby uczniów cudzoziemskich w polskich szkołach. Dostęp dzieci z doświadczeniem migracyjnym (w tym dzieci uchodźczych) do podstawowych usług edukacyjnych jest w zasadzie nieograniczony, a oferta systemu edukacji obejmuje możliwość zastosowania specjalnych instrumentów uwzględniających szczególne potrzeby dzieci z doświadczeniem migracyjnym.

Według danych z Systemu Informacji Oświatowej 30 września 2016 roku do polskich szkół uczęszczało łącznie 1958 dzieci ubiegających się o ochronę międzynarodową lub objętych jakąkolwiek z jej form, z czego najwięcej podejmowało naukę w szkołach podstawowych (1213 dzieci), następnie w gimnazjach (351 dzieci), w przedszkolach (267 dzieci) i w liceach ogólnokształcących, technikach oraz zasadniczych szkołach zawodowych (127 dzieci).

Pełny dostęp dzieci z doświadczeniem migracyjnym do edukacji jest zapewniony przepisami prawnymi. Po pierwsze, jest on gwarantowany przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, a rozwinięty ustawą z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty⁴³, obecnie zaś ustawą z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe⁴⁴ oraz przepisami wykonawczymi, zgodnie z którymi dostęp dzieci z doświadczeniem migracyjnym do edukacji na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym odbywa się na takich samych warunkach, jak dzieci obywateli Polski. W rezultacie po przyjeździe dziecka do ośrodka dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy jest ono zapisywane do szkoły i wpisywane na listę uczniów, co zwykle następuje niezwłocznie.

O wspomnianym dobrym dostępie do edukacji świadczy również brak barier administracyjnych w przyjęciu dziecka do szkoły. Warto w tym miejscu podkreślić dużą elastyczność, jeśli chodzi o umieszczanie dzieci w konkretnych oddziałach (klasach) – niedawne zniesienie obowiązku nystyfikacji świadectw poskutkowało tym, że obecnie dzieci umieszcza się w danej klasie w zależności od sytuacji: na podstawie świadectwa, liczby

⁴³ Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r., nr 95, poz. 425 ze zm.).

⁴⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 59 ze zm.).

ukończonych lat nauki i wieku dziecka. Jeśli nie ma możliwości ustalenia tych informacji, szkoła bazuje na oświadczeniu rodzica (opiekuna) lub jego rozmowie z dyrekcją szkoły. Ponadto w polskim systemie edukacji nie ma długiego czasu oczekiwania na różnego typu decyzje czy problemu z uzyskaniem dokumentów.

Pozytywną stroną polskiego systemu oświatowego są również instrumenty, których celem jest poprawa funkcjonowania dziecka z doświadczeniem migracyjnym w szkole w Polsce. Należy do nich możliwość uczestnictwa w dodatkowych bezpłatnych zajęciach z języka polskiego, w wymiarze nie mniejszym niż dwie godziny w tygodniu (indywidualnie lub grupowo), gdy dziecko nie zna języka w stopniu wystarczającym do korzystania z nauki. Dzieci takie mogą również uczestniczyć w dodatkowych wyrównawczych lekcjach z przedmiotów, których na przykład nie miały w swoich szkołach. Łączna liczba godzin wyrównawczych (razem z lekcjami języka polskiego) nie może przekroczyć pięciu godzin tygodniowo. Kolejnym wartym uwagi instrumentem jest stanowisko pomocy nauczyciela, które jest przeznaczone dla dzieci nieposługujących się w wystarczającym stopniu językiem polskim. Asystenci są zobligowani do znajomości języka, jakim posługuje się dziecko. Pomoc nauczyciela przysługuje dziecku przez maksymalnie dwanaście miesięcy i jest przyznawana na wniosek dyrekcji szkoły składany w gminie, której podlega dana placówka.

Ostatnim rozwiązaniem ważnym z punktu widzenia interesów dziecka z doświadczeniem migracyjnym jest możliwość tworzenia oddziałów przygotowawczych, wprowadzona rozporządzeniem ministra edukacji narodowej z 9 września 2016 roku. Zgodnie z art. 17 pkt 4: „Do oddziału przygotowawczego może być zakwalifikowany uczeń, o którym mowa w ust. 1, który ma trudności adaptacyjne związane z różnicami kulturowymi lub ze zmianą środowiska edukacyjnego lub zaburzenia w komunikacji językowej spowodowane w szczególności przez sytuacje kryzysowe lub traumatyczne, w tym konflikty zbrojne, klęski żywiołowe lub inne kryzysy humanitarne spowodowane przez naturę lub człowieka”. Oddziały przygotowawcze to klasy złożone z „uczniów przybywających z zagranicy”. Górny limit liczby dzieci w takim oddziale wynosi piętnaście osób, nie został ustalony limit dolny. Uczestnictwo w takim oddziale jest możliwe przez jeden rok szkolny z możliwością przedłużenia o kolejny rok szkolny. Nauka w oddziale przygotowawczym może być także skrócona, jeśli uczeń poczynił wystarczające postępy.

Wymienione środki należy ocenić pozytywnie, niemniej kwestią dyskusyjną pozostają szczegółowe rozwiązania prawne oraz ich realizacja w praktyce. Na przykład – mimo specjalnego charakteru oddziałów przygotowawczych – istnieje w nich obowiązek realizacji tej samej podstawy programowej i programów nauczania jak w zwykłych klasach. W tego typu oddziałach priorytetowa powinna być raczej kwestia nabycia umiejęt-

ści językowych, kluczowych z perspektywy zarówno dalszej edukacji dzieci z doświadczeniem migracyjnym, jak i ich integracji w społeczeństwie, a nie nabywanie wiedzy z zakresu podstawy programowej. Kolejną wartą uwagi kwestią jest brak zaakceptowanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej materiałów dydaktycznych specjalnie dostosowanych do potrzeb dzieci z doświadczeniem migracyjnym i wskazówek dla nauczycieli, w jaki sposób te oddziały powinny w praktyce funkcjonować (na przykład jak oceniać postępy w nauce). Brak takich instrumentów może skutkować niewystarczającą efektywnością tego typu klas. Brakuje również systemu, który przygotowywałby nauczycieli do pracy z dziećmi cudzoziemskimi, ponieważ praca w oddziale przygotowawczym jest pracą trudną i wymagającą od nauczycieli posiadania specjalnych umiejętności.

Wyzwania

Problematyka edukacji dzieci ubiegających się o ochronę międzynarodową i będących jej beneficjentami jest włączona w nurt polityki edukacyjnej na rzecz dzieci z doświadczeniem migracyjnym – nie istnieją szczególne rozwiązania przeznaczone dla beneficjentów ochrony międzynarodowej. Różnego typu działania mające usprawnić nauczycielom pracę z dziećmi z doświadczeniem migracyjnym są podejmowane *ad hoc*. Na przykład Ośrodek Rozwoju Edukacji prowadzi szkolenia przygotowujące szkoły do pracy z dziećmi cudzoziemskimi. Eksperti wymieniają również różnego typu inicjatywy lokalne – na przykład działania prowadzone przez Warszawskie Centrum Innowacji Edukacyjno-Społecznych i Szkołę, które opracowało wskazówki dla szkół, jak przeprowadzać rozmowy z uczniami nieposiadającymi dokumentów poświadczających ich dotychczasową edukację. W ramach Centrum powstał również specjalny zespół do spraw nauczania dzieci cudzoziemskich, którego celem jest pomoc nauczycielom i dyrektorom szkół w tym zakresie. Doceniając te działania, warto jednak podkreślić potrzebę skoordynowania prac na poziomie centralnym, uwzględniających działania różnych podmiotów – zarówno administracji publicznej, organów prowadzących szkoły, pracowników oświaty, jak i przedstawicieli organizacji pozarządowych czy ośrodków naukowych, w zakresie tworzenia adekwatnej do potrzeb dzieci polityki edukacyjnej. Nie istnieją żadne instrumenty umożliwiające ocenę postępów nauki języka polskiego dla uczniów cudzoziemskich. Dodatkowo nauczyciele nie są zobligowani do zapewnienia informacji zwrotnej dla rodziców ucznia i dyrekcji na temat postępów ucznia w nauce. Systemowe ujęcie problematyki edukacji dzieci cudzoziemskich powinno wiązać się również z wypracowaniem mechanizmów umożliwiających monitorowanie sytuacji dzieci ze szczególnymi potrzebami (za takie są uznawane dzieci z doświadczeniem migracyjnym).

Kolejnym wyzwaniem dla polskiej polityki edukacyjnej wobec obecności w szkole dzieci migranckich jest potrzeba podnoszenia świadomości wśród pracowników szkół na temat istniejących, wymienionych wcześniej mechanizmów ułatwiających adaptację dzieci migranckich w polskich szkołach. Eksperci byli zgodni co do tego, że szkoły nie zawsze znają możliwości wynikające z obowiązujących przepisów prawnych lub nie potrafią zastosować danego rozwiązania w praktyce. Innym istotnym zagadnieniem jest potrzeba szkolenia nauczycieli i dyrekcji z kompetencji twardych, takich jak podstawowe przepisy prawne ważne z punktu widzenia pracy z dzieckiem z doświadczeniem migracyjnym, i jednocześnie z kompetencji miękkich – w celu lepszego zrozumienia sytuacji dziecka z doświadczeniem migracyjnym i problemów, z jakimi może się stykać zarówno dziecko, jak i sam nauczyciel.

Osób z doświadczeniem migracyjnym jest i będzie w Polsce coraz więcej. Różnice kulturowe mogą powodować różnego typu trudności we współpracy z tymi dziećmi, prowadzeniu klasy, zarządzaniu szkołą, dlatego ważne jest otwarcie się i zrozumienie ich specyficznej sytuacji, ze strony zarówno nauczycieli oraz uczniów, jak i rodziców. Problemem może więc być niedostateczne przygotowanie szkół w Polsce na różnorodność, co skutkuje pojawiającymi się nierzadko incydentami na tle rasistowskim i ksenofobicznym. Z tego względu rekomendowane byłoby położenie większego nacisku na przygotowanie całego środowiska szkolnego na obecność uczniów z doświadczeniem migracyjnym oraz na efektywną realizację zajęć o tematyce antydyskryminacyjnej dla uczniów polskich szkół⁴⁵.

45 Do 1 września 2017 roku istniał obowiązek prowadzenia zajęć o tematyce antydyskryminacyjnej. Zob. rozporządzenie ministra edukacji narodowej z dnia 10 maja 2013 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. z 2013 r., poz. 560).



Nauka języka polskiego i orientacja kulturowa

Beneficjenci ochrony międzynarodowej są zobowiązani do nauki języka polskiego, jeśli są uczestnikami indywidualnych programów integracji. Nie istnieją jednak wytyczne dotyczące kursów języka polskiego, dlatego nie jest możliwe oszacowanie rzeczywistego w nich uczestnictwa ani poziomu osiągniętych kompetencji językowych. Brakuje również danych umożliwiających oszacowanie kosztów nauczania języka polskiego. Orientacja kulturowa, czyli przekazywanie wiedzy na temat praktycznego poruszania się po instytucjach lokalnej społeczności („oprowadzenie po domu”), nie jest prowadzona w formie kursów, lecz jest częścią indywidualnej pracy socjalnej. Nie istnieją wytyczne szczegółowe dotyczące jej celów i metod prowadzenia, nie jest również możliwe oszacowanie jej skuteczności.

Nauka języka polskiego jest zagwarantowana cudzoziemcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową jako element pomocy socjalnej w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶. Mają oni prawo do nauki polskiego bez żadnych ograniczeń przez cały okres trwania procedury. W wypadku beneficjentów ochrony międzynarodowej nauczanie języka polskiego jest dostępne tylko dla uczestników indywidualnych programów integracji, a więc przez dwanaście miesięcy od momentu uzyskania statusu bez możliwości przedłużenia tego okresu. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej⁴⁷ świadczenie pieniężne wypłacane w ramach indywidualnego programu integracji jest przeznaczone między innymi na pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego. Oznacza to, że w ramach indywidualnych programów integracji nie jest zapewniony dostęp do kursów językowych, możliwe jest tylko pokrycie ich kosztów. Pracownik socjalny realizujący indywidualny program integracji ma prawo wstrzymać wypłatę pomocy pieniężnej, jeśli uczestnik programu nie uczęszcza na zajęcia z języka polskiego. Nie jest wymagane osiągnięcie żadnego stopnia znajomości języka polskiego. Przepisy nie uprawniają beneficjentów ochrony międzynarodowej do publicznie finansowanej pomocy w przekładzie dokumentów i tłumaczeniach ustnych. W wypadku beneficjentów ochrony międzynarodowej uczestniczących w indywidualnych programach integracji tego

⁴⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r., nr 128, poz. 1176).

⁴⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593).

rodzaju pomoc świadczą pracownicy socjalni. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie są oni wykwalifikowanymi tłumaczami.

W polskim systemie integracji nie wprowadzono instytucji kursów orientacji kulturowej. Orientacja kulturowa jest indywidualnie prowadzona jako praca socjalna przez pracowników socjalnych w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz w ramach indywidualnych programów integracji. W tym sensie orientacja kulturowa jest dostępna za darmo bez żadnych zobowiązań wobec cudzoziemców (uczestnictwo nie jest obowiązkowe ani nie wiąże się z koniecznością osiągnięcia jakiegoś pułapu wiedzy).

Cudzoziemcy ubiegający się o ochronę międzynarodową mogą właściwie z dnia na dzień przystąpić do uczestnictwa w kursach językowych. Odbywają się one na terenie ośrodków i nie istnieją opóźnienia w dostępie na zajęcia (nie trzeba czekać na rozpoczęcie kursu, z wyjątkiem sytuacji, gdy kursy nie odbywają się w trakcie wakacji). Podobnie nie istnieją administracyjne bariery w dostępie do nauczania języka polskiego dla beneficjentów ochrony międzynarodowej. Ponieważ nie funkcjonuje ujednoczony system kursów, pewne przeszkody o charakterze organizacyjnym mogą pojawiać się w poszczególnych miejscowościach, w których są realizowane indywidualne programy integracji. W związku z brakiem ujednoczonego systemu lub chociaż wytycznych dotyczących realizacji nauczania języka polskiego nie ma możliwości przedstawienia jego oceny w następującym zakresie:

- ▶ czy kursy są dostosowane do poziomu znajomości języka ich uczestników,
- ▶ czy programy nauczania mają określone cele do osiągnięcia,
- ▶ czy nauczanie jest prowadzone przez przeszkolonych lektorów, certyfikowanych do nauczania języka polskiego jako języka obcego/drugiego,
- ▶ czy kursy poddawane są ewaluacji na podstawie krajowych standardów jakości,
- ▶ czy istnieją różne formaty nauczania w zależności od potrzeb poszczególnych kategorii beneficjentów ochrony międzynarodowej.

Dostęp do orientacji kulturowej formalnie nie jest ograniczony, nie jest ona jednak właściwie zinstytucjonalizowana. Nie istnieją wobec jej prowadzenia wytyczne, zatem trudno w jakikolwiek sposób mówić o możliwościach oszacowania jej skuteczności.

Dysponujemy tylko danymi dotyczącymi liczby uczestników kursów językowych, którzy ubiegali się o ochronę międzynarodową. W roku szkolnym 2016/2017 Urząd do spraw Cudzoziemców zlecił prowadzenie lekcji języka polskiego firmie Marcin Rydzewski Global School, z której sprawozdania wynika, że na jej zajęcia uczęszczało 418 pełnoletnich i 886 niepełnoletnich słuchaczy, czyli łącznie 1304 osoby. Biorąc pod uwagę, że w 2016 roku złożono wnioski o nadanie ochrony międzynarodowej obejmujące

12 321 osób, można szacować, że nauczaniem języka polskiego było objętych tylko niewiele ponad 10% z nich. Według ewaluacji przeprowadzonej przez Instytut Spraw Publicznych w 2016 roku 34% mieszkańców ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy nigdy nie uczęszczało na zajęcia z języka polskiego, a 31% uczęszczało krócej niż miesiąc⁴⁸. Nie dysponujemy danymi statystycznymi dotyczącymi uczestnictwa w kursach językowych beneficjentów ochrony międzynarodowej. Uczestnicy indywidualnych programów integracji są zobowiązani do uczestnictwa w takich kursach, nie mamy jednak zbiorczych danych dotyczących frekwencji i różnych aspektów tego uczestnictwa, w konsekwencji zaś – także danych o poziomie języka, który został przez nich opanowany (oszacowanym na podstawie egzaminu bądź na podstawie poziomu zaawansowania kursu, na który uczęszczali)⁴⁹.

Orientacja kulturowa nie jest w Polsce zapewniana beneficjentom ochrony międzynarodowej w formie kursów. Można powiedzieć, że jej ekwiwalentem jest indywidualna praca socjalna prowadzona przez realizatorów indywidualnych programów integracji. Nie jest możliwe proste porównywanie takiej formy pomocy z kursami orientacji kulturowej. Takie działania są jednak punktowo realizowane w ramach projektów finansowanych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji – na przykład w 2016 roku 400 cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową wzięło udział w kursach orientacji kulturowej połączonych z nauczaniem języka polskiego prowadzonych przez Fundację Linguae Mundi⁵⁰.

Nie jest możliwe proste podanie liczby lektorów zatrudnionych do nauki języka polskiego. Kontrakt zawarty między Urzędem do spraw Cudzoziemców a firmą prowadzącą kursy w 2016 roku określał, że tygodniowo prowadzono 258 godzin lekcyjnych nauczania języka polskiego. Na podstawie stosowanego w polskim systemie oświaty pensum dla nauczycieli, wynoszącego osiemnaście godzin lekcyjnych tygodniowo, można w takim razie szacować, że przy nauczaniu języka polskiego cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową było zatrudnionych 14,33 lektora. Ponieważ zajęcia językowe dla beneficjentów ochrony międzynarodowej nie są bezpośrednio zlecane, nie jest możliwe oszacowanie liczby lektorów prowadzących takie zajęcia.

Ze względu na sposób prowadzenia orientacji kulturowej nie mamy możliwości oszacowania, jaka liczba osób pracuje wyłącznie przy orientacji kulturowej beneficjentów ochrony międzynarodowej. Zakres zadań

48 R. Baczyński-Sielaczek, *Język polski w ośrodkach. Wyniki badania ewaluacyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016.

49 W związku z tym w ewaluacji bazowej projektu NIEM zaniechaliśmy pomiaru użyteczności kursów językowych. Z podobnych powodów zrezygnowaliśmy z szacowania użyteczności orientacji społecznej.

50 W niniejszym raporcie przedstawiono stan na 2016 rok. Obecnie organizacje pozarządowe właściwie nie są realizatorami projektów finansowanych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

pracowników socjalnych, którzy są realizatorami indywidualnych programów integracji, jest znacznie szerszy niż sama orientacja kulturowa.

W 2016 roku na nauczanie języka polskiego cudzoziemców ubiegających się o nadanie ochrony międzynarodowej z budżetu państwa wydano 491 687,30 zł. Ponadto przyznano z budżetu państwa 10 547,70 zł na współfinansowanie projektów z funduszy europejskich, których celem była nauka języka polskiego cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową. Według sprawozdania *Świadczenia z pomocy społecznej dla cudzoziemców – rok 2016* w ramach pomocy wypłacanej w ramach indywidualnych programów integracji na wydatki związane z nauką języka polskiego wydano 35 530,00 zł⁵¹. Jako współfinansowanie projektów europejskich, których celem była nauka języka polskiego, w 2016 roku wydano 2850,38 zł. Ponadto ze środków Ministerstwa Edukacji Narodowej finansowane były w 2016 roku projekty w ramach konkursu „Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym”, które obejmowały między innymi zadanie „nauczania języka polskiego i kultury polskiej dla dzieci i młodzieży będących uchodźcami” – łączna wysokość dofinansowania w ramach tego konkursu wyniosła w 2016 roku 600 tysięcy zł.

Podobnie nie jest możliwe obliczenie środków wydawanych z budżetu państwa na orientację kulturową, gdyż nie jest to wyodrębniona aktywność w ramach indywidualnych programów integracji. Znamy jednak kwoty wydane w 2016 roku z budżetu państwa na współfinansowanie projektów z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, których celem była orientacja kulturowa. Projekty kierowane do cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej zostały współfinansowane kwotą 10 390,30 zł, a przeznaczone dla beneficjentów ochrony międzynarodowej – kwotą 2850,38 zł.

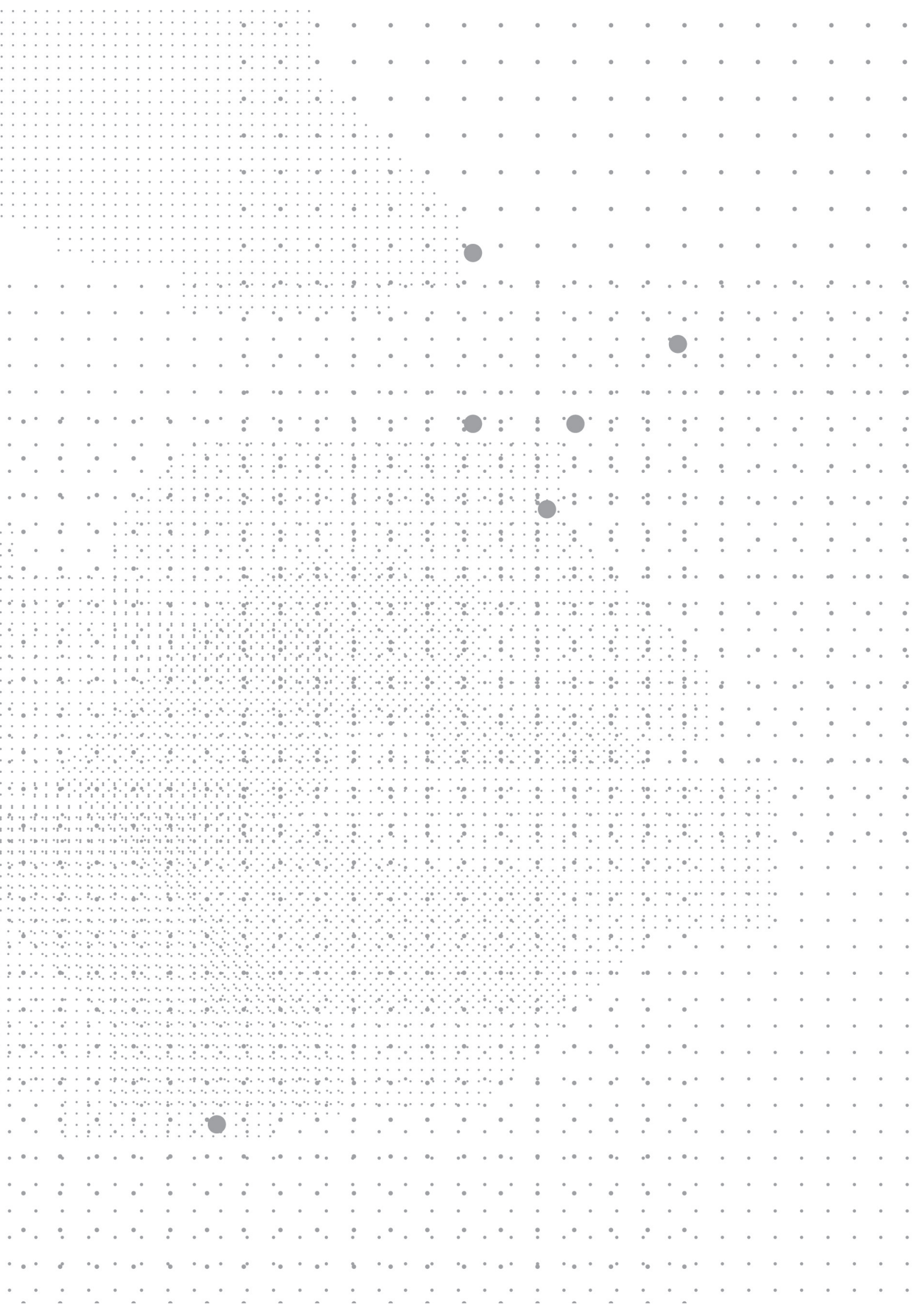
Wyzwania

Nauczanie języka polskiego beneficjentów ochrony międzynarodowej nie jest zorganizowane jako system. Uczestnicy indywidualnych programów integracji są zobowiązani do nauki języka polskiego, w innym wypadku realizator programu uzna, że ich znajomość języka jest niewystarczająca, a koszty nauki powinny być pokrywane z wypłacanej co miesiąc pomocy integracyjnej. Indywidualne programy integracji trwają tylko dwanaście miesięcy, co zwykle jest zbyt krótkim okresem na opanowanie języka w stopniu pozwalającym na swobodne funkcjonowanie w nowym środowisku.

⁵¹ Sprawozdanie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Pomocy Społecznej „Świadczenia z pomocy społecznej dla cudzoziemców – rok 2016”.

Cudzoziemcy ubiegający się o ochronę międzynarodową nie są w ośrodkach objęci systemem intensywnych i całościowych kursów językowych. Kursy takie są prowadzone, ale zgodnie z ich ewaluacją zaledwie jedna trzecia cudzoziemców uczestniczy w nich dłużej niż miesiąc.

Nie istnieją ogólne wytyczne dla prowadzonej orientacji kulturowej. Orientacja kulturowa jest częścią pracy socjalnej prowadzonej indywidualnie przez pracowników socjalnych w ramach indywidualnych programów integracji. Z tego względu rzeczywisty zakres orientacji kulturowej zależy od uznaniowości oraz kwalifikacji pracowników socjalnych, a także czasu, jaki są w stanie poświęcić poszczególnym uczestnikom programu integracji.





Budowanie mostów między społeczeństwem przyjmującym a beneficjentami ochrony międzynarodowej

W integracji osób nowo przybyłych szczególnego znaczenia nabiera pozytywne nastawienie miejscowej społeczności. Jednocześnie uwzględnienie szczególnych potrzeb uchodźców może sprawić, że okres ich adaptacji będzie krótszy. Z tych względów podstawą pomyślnej integracji jest włączenie lokalnych społeczności oraz cudzoziemców korzystających z ochrony międzynarodowej w proces planowania, projektowania i oceny przyjętych rozwiązań systemowych. W ten sposób integracja staje się procesem dwustronnym, angażującym nie tylko samych cudzoziemców, ale także przedstawicieli społeczności lokalnej. Współpraca w zakresie tworzenia harmonijnego otoczenia pozwala uwzględnić potrzeby obu stron, „budując mosty” między nimi⁵².

Dobrą praktyką stosowaną w krajach z rozwiniętym systemem integracji cudzoziemców (w tym uchodźców) jest informowanie nowo przybyłych osób o ich prawach i obowiązkach⁵³. Służą temu między innymi krajowe bądź lokalne strategie integracji, obejmujące różne kategorie cudzoziemców, szczególnie beneficjentów ochrony międzynarodowej⁵⁴.

Polska nie przyjęła dokumentu strategicznego, który całościowo przedstawiałby wizję integracji oraz regulował zobowiązania władz lokalnych i centralnych wobec cudzoziemców. Nie są już prowadzone prace nad krajową strategią integracyjną (projekt z 2013 roku), a rząd w październiku 2016 roku uznał zapisy całościowej strategii migracyjnej za nieobowiązujące. Brak zapisów określających definitywnie wartości, na których ma się opierać praktyka integracji, sprawia, że samorządy, podej-

52 Zasada respektowania miejscowych przepisów prawa oraz innych regulacji prawnych jest potwierdzona w art. 39 Deklaracji nowojorskiej w sprawie uchodźców i migrantów, przyjętej jednogłośnie przez państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych 19 września 2016 roku. Zob. raport Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji *The Responsibilities and Obligations of Migrants Towards Host Countries* – (https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Responsibilities-and-obligations-of-migrants.pdf [dostęp: 30 lipca 2018 roku]).

53 Za przykład działań informacyjnych może posłużyć internetowy serwis nextstopcanada.ca, całościowo zamieniający osoby, które nabyły prawo stałego pobytu w Kanadzie, o ich prawach i obowiązkach. Z kolei rząd holenderski prowadzi stronę internetową „New in the Netherlands”, na której dostępne są w kilkunastu językach broszury informacyjne na temat formalności, jakich należy dopełnić przed przyjazdem do Holandii i po przyjeździe do tego kraju. Zob. <https://www.government.nl/topics/new-in-the-netherlands/documents/leaflets/2014/07/08/new-in-the-netherlands-for-persons-entitled-to-asylum-or-forming-a-family-and-immigrants-seeking-family-reunification> [dostęp: 30 lipca 2018 roku].

54 W 2015 roku Finlandia przyjęła rządowy plan działań w zakresie polityki azylowej. Wizję integracji cudzoziemców (w tym osób korzystających z różnych form ochrony międzynarodowej) przedstawiają między innymi strategie migracyjne Irlandii (*The Migrant Integration Strategy: A Blueprint for the Future*), Malty (*Integration = Belonging. Migrant Integration Strategy & Action Plan. Vision 2020*) czy Portugalii (*Strategic Plan for Migration*).

mując własne inicjatywy i organizacje pozarządowe nie są pewne, które z ich działań wpisują się w długoterminowe priorytety państwa w tym obszarze. Utrudnia to planowanie i koordynację działań oraz tworzenie trwałych partnerstw na rzecz osiągnięcia wspólnych celów.

Kolejnym ważnym elementem sprzyjającym wypracowaniu trwałej i skutecznej polityki integracyjnej jest konsultowanie zmian ustawowych i zakresu pomocy z samymi zainteresowanymi – beneficjentami ochrony międzynarodowej i organizacjami pomocowymi. Konsultacje takie pozwalają wskazać najważniejsze trudności, z jakimi stykają się różne kategorie cudzoziemców, wspólnie wypracować instrumenty, które najlepiej odpowiadają na potrzeby tych osób, oraz stale monitorować ich wpływ. Niestety, nie powołano stałych ciał konsultacyjnych na poziomie krajowym, w ramach których przedstawiciele beneficjentów ochrony międzynarodowej mogliby wypowiedzieć się na temat kwestii o fundamentalnym dla nich znaczeniu⁵⁵. Nie sprzyja temu również niewielka skala zaangażowania migrantów w działalność publiczną i zrzeszania się w organizacje. O ile nie istnieje oficjalny spis organizacji, w których władzach zasiadają beneficjenci ochrony międzynarodowej, o tyle dostępne dane pozwalają stwierdzić, że utworzono siedem organizacji z udziałem uchodźców⁵⁶.

Podstawową przeszkodą w skutecznym zorganizowanym uczestnictwie beneficjentów ochrony w życiu publicznym jest ograniczona dostępność finansowania działalności organizacji uchodźczych. Projekty tych organizacji nie mogą liczyć na dofinansowanie z budżetu państwa, a od 2015 roku notuje się znaczne opóźnienia w dysponowaniu specjalnymi środkami unijnymi w obszarze integracji uchodźców.

Inaczej ma się rzecz z indywidualnym wsparciem integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2016 roku 209 uchodźców i 122 beneficjentów ochrony uzupełniającej korzystało z indywidualnych programów integracji. Rok wcześniej w programach uczestniczyło 286 uchodźców i 137 beneficjentów ochrony uzupełniającej. Uczestnicy programu otrzymują wsparcie materialne, a także pewien zakres poradnictwa ze strony opiekunów – pracowników socjalnych pełniących funkcję mentorów⁵⁷.

55 Pionierską inicjatywą w tym zakresie było utworzenie w 2015 roku przez Urząd Miejski w Gdańsku Zespołu do spraw Modelu Integracji Imigrantów w Gdańsku, w którego skład oprócz urzędników, ekspertów i przedstawicieli organizacji pozarządowych weszli także sami migranci. Wyniki działań Zespołu zostały przedstawione w raporcie *Model integracji imigrantów* (Gdańsk 2016), dostępnym na stronie internetowej <https://www.gdansk.pl/download/2017-01/83702.pdf> [dostęp: 30 lipca 2018 roku].

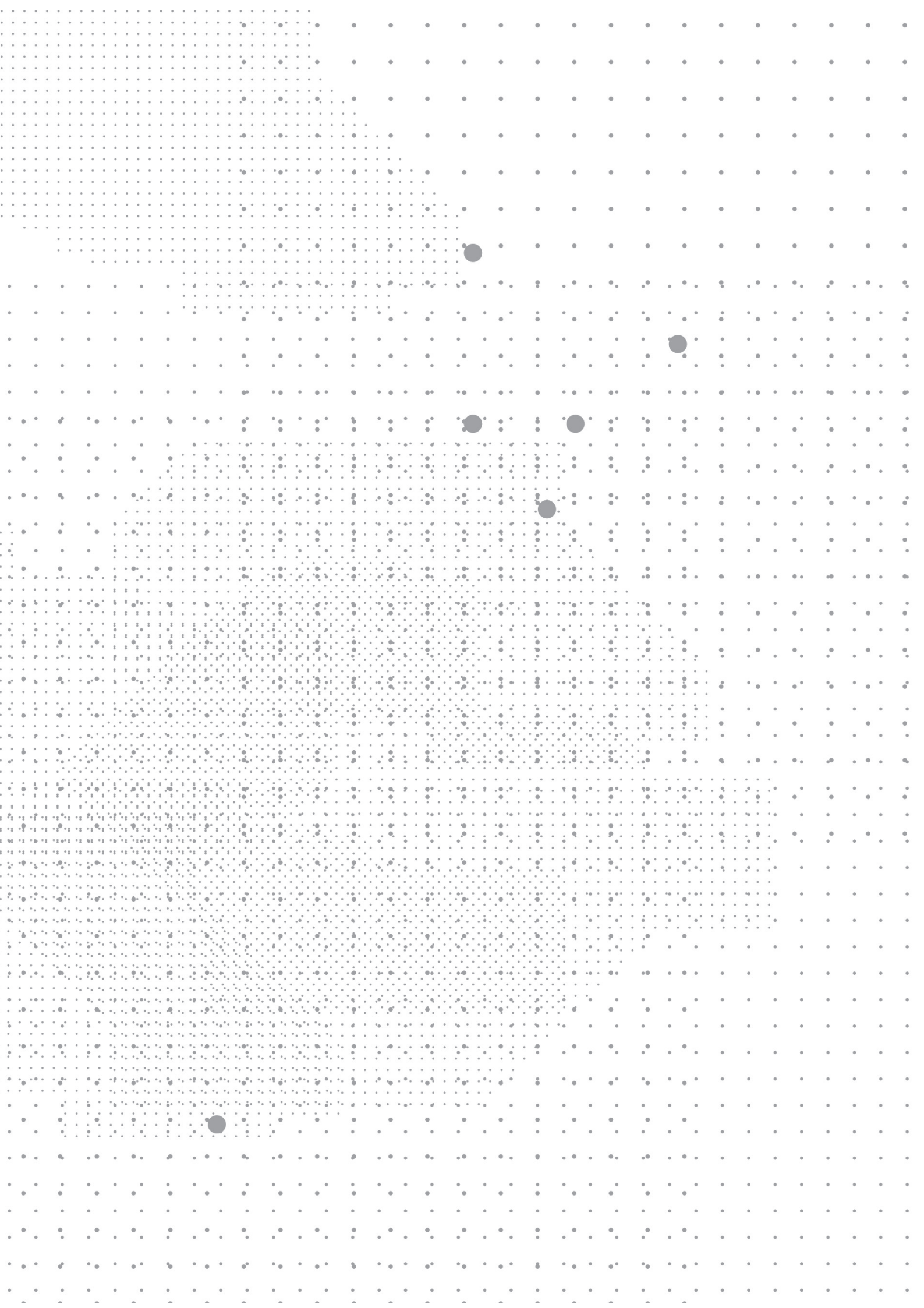
56 Są nimi: Stowarzyszenie Uchodźców w Polsce, Fundacja Ocalenie, Fundacja Wolna Syria, Fundacja dla Somalii, Fundacja Multiocalenie, Fundacja Sintar im. Issy Adajewa, Diaspora Czeczeńska w Polsce.

57 W ramach indywidualnego programu integracji uchodźcy powiatowe centrum pomocy rodzinie oddelegowuje pracownika, który ustala z beneficjentem zakres programu integracyjnego i wspiera go w trakcie realizacji. Więcej informacji jest dostępnych na stronie internetowej: http://www.pcprr.info/download/indywidualny_program_integracji.pdf [dostęp: 30 lipca 2018 roku].

Wyzwania

Dialog między władzami a organizacjami reprezentującymi interesy uchodźców i innych beneficjentów ochrony międzynarodowej jest utrudniony z kilku powodów. Po pierwsze, przy braku strategicznego dokumentu określającego wizję polityki integracyjnej organizacje uchodźcze muszą odnosić się do publicznych wypowiedzi przedstawicieli władz, które nie mają wiążącego charakteru. Po drugie, niewielka skala zaangażowania uchodźców w działalność publiczną sprawia, że nie powstało wiele organizacji z ich udziałem. Po trzecie, brak stałego finansowania ze środków budżetowych sprawia, że organizacje te borykają się z trudnościami w zapewnieniu ciągłości działań.

Działania prowadzone na rzecz uchodźców przez instytucje na szczeblu centralnym i lokalnym nie są uzgadniane z beneficjentami całościowo i regularnie. Nie wypracowano standardowych zasad, zgodnie z którymi projekty ustaw i działania instytucji publicznych, które szczególnie miałyby wpływ na sytuację beneficjentów ochrony międzynarodowej, byłyby konsultowane z odbiorcami pomocy. Beneficjenci są włączani w działania lokalne w różnym stopniu w kilku miastach i warto zastanowić się nad wdrożeniem mechanizmu monitoringu oraz stałej wymiany dobrych praktyk w celu wypracowania rozwiązań systemowych.





Chociaż w każdym z prezentowanych w niniejszym raporcie obszarów integracji można wskazać wiele konkretnych wyzwań, jedno z tych wyzwań wydaje się wspólne dla wszystkich omawianych obszarów – w Polsce trudno o dane dotyczące grupy beneficjentów ochrony międzynarodowej, które pozwoliłyby kształtować trafne i skuteczne polityki integracyjne oraz je oceniać. Realizacja polityk integracyjnych nie jest objęta systemem monitoringu i ewaluacji. Jak wskazujemy w prezentowanym raporcie, brak danych dotyczących działań integracyjnych, na przykład nauki języka polskiego, właściwie uniemożliwia jakąkolwiek ewaluację skuteczności i trwałości tego rodzaju działań. Dotyczy to wszystkich analizowanych w raporcie obszarów.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej za koordynację działań integracyjnych wobec osób objętych międzynarodową ochroną odpowiada powołany przez premiera wojewoda. W praktyce jednak „koordynacja” oznacza przede wszystkim rejestrowanie zatwierdzonych indywidualnych programów integracyjnych, nie obejmując monitoringu ich skuteczności. Z danych zebranych i poddanych analizie przez ekspertów Instytutu Spraw Publicznych w ramach projektu NIEM wynika też jasno, że integracja osób objętych międzynarodową ochroną w Polsce stanowi nadal ogromne wyzwanie dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w ten proces. W każdym z omawianych w tym raporcie obszarów wskazujemy wiele wyzwań, z którymi należy się zmierzyć, aby osoby objęte ochroną międzynarodową skutecznie integrować w lokalnych wspólnotach i społeczeństwie w Polsce. Problem jest jednak poważniejszy i nie daje się sprowadzać do sumy konkretnych braków czy uchybień w kolejnych kluczowych obszarach integracyjnych. Oceniając polską politykę integracyjną, należy przede wszystkim odnotować brak jakiegokolwiek krajowej strategii integracji cudzoziemców, w tym osób objętych międzynarodową ochroną. Prace nad takim dokumentem zostały wstrzymane, gdy w listopadzie 2016 roku rząd unieważnił przyjętą w 2012 roku strategię migracyjną, w której ujęta była także problematyka integracji cudzoziemców. Brakuje jednocześnie jasnej i dostępnej powszechnie informacji o postępach w tworzeniu nowej strategii migracyjnej, która całościowo ujęłaby kwestię integracji osób objętych lub szukających w Polsce międzynarodowej ochrony.

Strategia taka powinna obejmować zadania i obowiązki wszystkich zaangażowanych w ten proces ministerstw (rodziny, pracy i spraw społecznych, spraw wewnętrznych i administracji, inwestycji i rozwoju, sprawiedliwości, edukacji, szkolnictwa wyższego). Obecnie różnego rodzaju

przepisy dotyczące integracji cudzoziemców rozproszone są w różnych aktach prawnych. Brakuje ponadto ustawodawstwa wskazującego zadania i obowiązki związane z integracją osób objętych ochroną międzynarodową takich podmiotów jak samorzady lokalne i regionalne czy partnerzy społeczni (pracodawcy, związki zawodowe).

To, że liczba osób objętych ochroną międzynarodową jest w Polsce relatywnie niewielka, sprawia, że słabo rozwinięty system integracji takich osób umyka uwadze opinii publicznej. Jednocześnie słabość obecnego systemu integracji uchodźców jest używana w debacie publicznej jako argument potwierdzający konieczność ograniczania liczby osób uzyskujących taki status. Tworzy się w ten sposób błędne koło, które przerwać może jedynie przyjęcie i konsekwentne wdrożenie całościowej strategii integracyjnej.



Anna Górska – analityczka i koordynatorka projektów w Programie Polityki Migracyjnej Instytutu Spraw Publicznych. Absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych oraz Katedry Języków i Kultur Afryki Uniwersytetu Warszawskiego. Zaangażowana w liczne inicjatywy dotyczące edukacji dzieci i młodzieży z doświadczeniem migracyjnym, równego traktowania oraz dyskursu medialnego o różnorodności społecznej, przede wszystkim o migrantach i migrantkach.

Piotr Kaźmierkiewicz – ekspert Instytutu Spraw Publicznych i Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji. Studiował nauki polityczne na Uniwersytecie Południowego Oregonu i na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim oraz filologię angielską na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika. Prowadzi badania w zakresie polityki migracyjnej oraz integracji cudzoziemców w Europie Środkowej i Wschodniej, na Zakaukaziu i w Azji Centralnej. Autor i redaktor opracowań analitycznych, konsultant i trener w dziedzinie polityki publicznej.

Maryla Koss-Goryszewska – doktor nauk społecznych w zakresie socjologii, magister politologii ze specjalnością prawno-kryminologiczną. Absolwentka Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych i Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji tej uczelni. Laureatka konkursów stypendialnych: Mazowieckiego Stypendium Doktoranckiego oraz programu dla najlepszych uczestników studiów doktoranckich Uniwersytetu Warszawskiego. Członkini Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego. W Instytucie Spraw Publicznych pracuje w Programie Polityki Migracyjnej na stanowisku głównego badacza. Interesuje się problematyką dyskryminacji i nierównego traktowania grup mniejszościowych, w tym migrantów, oraz zagadnieniami dotyczącymi płci kulturowej i praw kobiet.

Jacek Kucharczyk – doktor socjologii, absolwent Szkoły Nauk Społecznych przy IFiS PAN – doktorat obronił w Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk. W latach 1994-1995 stypendysta Graduate Faculty of the New School for Social Research w Nowym Jorku. Wcześniej studiował filozofię na University of Kent at Canterbury (Master of Arts in Philosophy, 1992) oraz anglistykę i filozofię na Uniwersytecie Warszawskim (Magister Filologii Angielskiej, 1987). W Instytucie Spraw Publicznych pracuje od

lipca 1997 roku. W roku 2009 Rada ISP powołała go na stanowisko prezesa zarządu Instytutu. Dr Kucharczyk jest także współzałożycielem oraz członkiem rad szeregu międzynarodowych organizacji pozarządowych. Autor i redaktor licznych artykułów, policy briefs, raportów i książek na temat demokracji, populizmu, integracji europejskiej i stosunków międzynarodowych i polityki migracyjnej. W lutym 2019 roku ukazała się pod jego współredakcją książka *Phantom Menace: The Politics and Policies of Migration in Central Europe*.

Agnieszka Kulesa – ekonomistka w Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), specjalizuje się w problematyce rynku pracy i w międzynarodowych migracjach zarobkowych. Jest absolwentką Uniwersytetu Wrocławskiego, obecnie doktorantką Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. W latach 2007–2010 pracowała w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, a w latach 2010–2014 w Departamencie Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, gdzie odpowiadała za współpracę międzynarodową w dziedzinie migracji i koordynację działań w ramach Procesu Praskiego. W latach 2014–2016 mieszkała w Londynie, gdzie pracowała w organizacji pozarządowej, współkoordynując projekt integracyjny dla migrantów z Polski oraz wolontariacko wspierała uchodźców, osoby w procedurze azylowej i ofiary handlu ludźmi. W latach 2017–2018 pracowała w Instytucie Spraw Publicznych w Warszawie jako analityczka i koordynatorka projektów, pełniąc także funkcję kierowniczkę Programu Polityki Migracyjnej.

Mikołaj Pawlak jest doktorem socjologii. Pracuje jako adiunkt w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie kieruje Katedrą Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej. Jego zainteresowania badawcze obejmują teorię nowego instytucjonalizmu, studia nad migracjami oraz socjologię wiedzy. W najnowszej książce *Tying Micro and Macro* krytycznie dyskutuje tezę o próżni socjologicznej i przedstawia ją w wymiarze debaty o poziomie mikro i makro w teorii socjologicznej. W poprzedniej książce *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko* zastosował perspektywę neoinstytucjonalnych studiów nad organizacjami do zagadnienia powstających polityk integracji uchodźców w Polsce.