

Katarzyna Kulecka
Polska polityka wobec uchodźców

Nowe problemy przedstawiają zwrotnice starych perspektyw

Jürgen Habermas

Obywatelstwo a tożsamość narodowa

Pośród kwestii związanych z migracjami ludności, uwaga opinii publicznej i mediów w Polsce koncentruje się na problemach związanych ze zjawiskiem emigracji. Członkostwo w Unii Europejskiej postawiło jednak państwo polskie przed koniecznością zmierzenia się ze zjawiskiem imigracji, które choć nie występuje w naszym kraju na masową skalę, stanowi jednak kwestię, której nie powinno się ignorować.

Do 1989 r. zjawisko uchodźstwa występowało w Polsce sporadycznie. Kiedy w 1990 r. władze szwedzkie zawróciły do portu w Szczecinie grupę kilkuset uchodźców z Afryki i Azji, argumentując, iż Polska przestała być krajem niebezpiecznym w rozumieniu Konwencji Genewskiej z 1951 r., nie istniały jeszcze odpowiednie procedury regulujące postępowanie w takich sytuacjach i dopiero od tego momentu rozpoczął się proces ich budowy¹. Rząd polski korzystał w tym zakresie z doświadczeń krajów Europy Zachodniej oraz pomocy organizacji międzynarodowych, zwłaszcza Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców oraz Czerwonego Krzyża i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. W związku z tym, aby przedstawić polską politykę wobec uchodźców, należy pokrótce zbadać rozwój systemu ochrony uchodźców w Europie.

Europa wobec uchodźców

Koncepcja azylu i udzielania pomocy ludziom uciekającym z miejsca zamieszkania z powodu konfliktów zbrojnych, wojen domowych czy prześladowania jest od dawna znana wielu narodom. Jednakże wiek XX wraz z rozpowszechnieniem koncepcji wojny totalnej i powszechnie wymierzonymi represjami wobec ludności przyniósł pierwsze próby ujednoczenia koncepcji azylu. Upowszechnienie zjawiska uchodźstwa po

¹ Por. J. Balicki, P. Stalker, *Polityka migracyjna i azylowa*, Warszawa 2006, s. 340; A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003, s. 97–107; J. Hryniewicz, *Uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość*, Toruń 2005, s. 30–31; A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców*, Warszawa 2006, s. 79–82.

I wojnie światowej uczyniło go problemem na skalę międzynarodową.

Pierwszym krokiem do stworzenia systemu ochrony tej kategorii osób było ustanowienie w 1921 r. przez państwa Ligi Narodów, Urzędu Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców Rosyjskich w Europie. Błędnie jednak założono, iż problem uchodźstwa jest przejściowy. W 1943 r. utworzono organizację niosącą pomoc osobom prześladowanym przez nazistów – Administrację Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy (UNNRA), zastąpioną w 1947 r. Międzynarodową Organizacją ds. Uchodźców (IRO)¹. Wydarzenia II wojny światowej uwidoczniły potrzebę istnienia stałej organizacji o szerokich kompetencjach. W 1949 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ powołało do życia Urząd Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (UNHCR), instytucję z założenia apolityczną, mającą świadczyć pomoc humanitarną i socjalną². Podstawy prawne udzielania pomocy zostały uregulowane w Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców ustanowionej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1951 r. oraz w stanowiącym załącznik do niej Protokole Nowojorskim z 1967 r.

Po II wojnie światowej w krajach Europy Zachodniej z powodów politycznych schronienia szukali obywatele państw, dawnych sojuszników aliantów, które znalazły się w strefie wpływów ZSRR. Kolejny napływ uchodźców nastąpił w wyniku powstania węgierskiego w 1956 r. i radzieckiej interwencji w Czechosłowacji w 1968 r.³ Podstawową zaś przyczyną rozwoju zjawiska imigracji stały się programy rekrutacji pracowników. W latach 50. i 60. ubiegłego stulecia, kraje Europy Zachodniej poszukujące stosunkowo „taniej” siły roboczej chętnie zapraszały robotników–gości, głównie spoza starego kontynentu, którym zapewniano prawa pracownicze i ubezpieczenie. Uważano ich za imigrantów tymczasowych, jednocześnie zgodnie z ideami humanitaryzmu i poszanowania praw człowieka zezwolono na łączenie rodzin imigrantów, którego konsekwencją było osiedlanie się ich krewnych w krajach pobytu pracowników. Efekty takiej polityki okazały się brzemienne w skutkach m.in. z racji silnej tendencji imigrantów do podążania tzw. wydeptaną ścieżką⁴. Szybki wzrost liczby cudzoziemców,

¹ A. Florczak, op. cit., s. 40–45, J. Hryniewicz, op. cit., s. 19.

² Por. art. 1–2 Statutu Biura UNHCR przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucją z 14 grudnia 1950 r.

³ UNHCR, *Uchodźcy świata. Wyzwania humanitarne*, Warszawa 1998, s. 189.

⁴ J. Balicki, P. Stalker używają do opisanego tego zjawiska terminu *ścieżki kolonialne (colonial paths)*, podkreślając wpływ na wybór przez migrantów kraju

jaki nastąpił w latach 1960–1973¹, oraz gospodarcze skutki kryzysu walutowo-energetycznego zainicjowały podjęcie publicznej debaty o imigracji i zagrożeniach, jakie ze sobą niesie, w efekcie czego zaostrzono politykę imigracyjną, w tym azylową. Spowodowało to ograniczenie liczby legalnych imigrantów, a jednocześnie przyrost liczby cudzoziemców nielegalnie przetrzucanych przez granicę. Kryzys wyostrzył antagonizmy między obywatelami państw–gospodarzy a imigrantami, którzy nie zamierzali wrócić do rozwijających się krajów pochodzenia, wiedząc, iż kryzys dotknął je w jeszcze większym stopniu².

Lata 80. ubiegłego stulecia przyniosły postęp sekurytyzacji polityki migracyjnej, tj. przeniesienia jej ze sfery ochrony praw człowieka w sferę bezpieczeństwa wewnętrznego. Przejawiało się to w skierowaniu europejskiego dyskursu wokół problemu imigracji na kwestię ochrony granic, co zaowocowało podpisaniem w 1985 r. w Schengen Układu w sprawie stopniowego znoszenia kontroli granicznej między państwami Beneluksu, Francją i Niemcami. W umowie skoncentrowano się na współpracy granicznej i imigracyjnej³. Jednocześnie upowszechnił się wizerunek uchodźcy – hochsztaplera migrującego z powodów ekonomicznych, czego przyczyną była niewiedza i brak rozróżnienia w dyskursie publicznym cudzoziemców imigrujących z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z

docelowego jego kolonialnych powiązań i rozwijania się w tych krajach sieci kontaktów i powiązań pomagających sobie wzajemnie imigrantów (J. Balicki, P. Stalker, op. cit., s. 60–67).

¹ A. Weinar podaje za S. Sassen, iż liczba pracowników migrujących w tych latach podwoiła się i wyniosła 6,6 mln, tj. 6% siły roboczej w Europie (A. Weinar, op. cit., s. 74).

² UNHCR, op. cit., s. 189–191.

³ A. Weinar, op.cit., s. 20–22, 71–77. Warto zwrócić za autorką uwagę na konsekwencje sekurytyzacji – umieszczenie polityki imigracyjnej w sferze bezpieczeństwa powoduje *de facto* usunięcie jej z debaty publicznej, jako że jest to sfera, w której państwo zazwyczaj „nie negocjuje z obywatelami” wprowadzanych rozwiązań. Przedstawienie problemu imigracji w formie wazenia dwóch interesów – państwa, którego stabilizacja i bezpieczeństwo są zagrożone, i imigrantów, w tym uchodźców, prowadzi do uzasadnienia restrykcyjnych przepisów na korzyść polityki bezpieczeństwa państwa.

powodu przekonań politycznych¹ od osób poszukujących lepszych warunków życia.

Rozpad Związku Radzieckiego i wojna na terytorium byłej Jugosławii przyniosły w pierwszej połowie lat 90. XX w. kolejny wzrost liczby osób ubiegających się o azyl. Pierwsze z tych wydarzeń przyniosło tysiące wniosków obywateli państw Europy Wschodniej, imigrujących głównie z powodów ekonomicznych².

Rozwój polityki azylowej³ w Polsce

W latach 1945–1989 przybyło do Polski zaledwie 20000–30000 uchodźców. Największy ich napływ odnotowano w związku z wojną domową w Grecji w latach 1949–1951 oraz po zamachu w Chile w 1973 r. W obu przypadkach przyjęto uciekinierów głównie z powodów politycznych⁴. Znacznie większe były zaś migracje obywateli polskich.

Po wzmiankowanym wcześniej incydencie zawrócenia w 1990 r. do Polski grupy uciekinierów szwedzkie władze zawróciły kolejne statki z cudzoziemcami, w związku z czym w marcu 1991 r. powołano Międzyresortowy Zespół do Spraw Pomocy Uchodźcom z Zagranicy⁵.

Jednocześnie trwały negocjacje pomiędzy Polską i krajami Grupy Schengen, które doprowadziły do zawarcia 29 marca 1991 r. porozumienia o readmisji. Tym samym w polskim systemie prawa zaczął funkcjonować termin ‘umowa o readmisji’ oznaczający umowę międzynarodową ustalającą procedury dla powrotu i powtórnego przyjęcia obywateli zarówno państw trzecich, jak i własnych, nielegalnie

¹ Por. definicję uchodźcy w art. 1 Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 28.07.1951 r., Dz.U. nr 119, poz. 515.

² S. Konopacki podaje za A. Geddesem, iż w szczytowym momencie składania wniosków, lipcu 1990 r., złożono ich w Europie Zachodniej 80 000, zjawisko to zaś zaczęto określać jako *nalot azylowy* (*jet-age asylum-seeking*) (S. Konopacki, *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódź 2005, s. 170).

³ Rozumianej za K. Szymańską, jako wszelkie działania państwa regulujące przepływ imigrantów określanych jako niedobrowolnych (K. Szymańska, A. Zieliński, *Otwierać czy zamykać drzwi? Uwagi o wyzwaniach stojących przed Polską na obszarze kreowania polityki migracyjnej*, (w:) *Wędrowcy i migranci. Między marginalizacją a integracją*, pod red. E. Nowickiej, B. Cieślińskiej, Kraków 2005, s. 237).

⁴ A. Florczak, op. cit., s. 97–98.

⁵ J. Hryniewicz, op. cit., s. 30–32.

przekraczających granice. Zawarcie porozumienia dla państw-sygnatariuszy miało spowodować znaczne ograniczenie nielegalnej imigracji i rozłożyć ciężar walki z nią na większą liczbę państw, spodziewano się bowiem masowego napływu imigrantów z Polski oraz innych krajów podróżujących przez jej terytorium tranzytem. RFN w największym stopniu odczuwało skutki napływu nielegalnych imigrantów, dlatego 7 maja 1993 r. zawarło z Polską porozumienie poszerzające zakres obowiązywania procedury przekazania stronie polskiej imigrantów. W zamian zaoferowano pomoc m.in. w formie finansowej w wysokości 120 mln marek przeznaczonych na rozbudowę systemu zabezpieczeń granic RP i stworzenie systemu azylowego¹.

Nawiązano również kontakt z Biurem UNHCR propagującym ideę podpisania Konwencji Genewskiej. Władze obawiały się zobowiązań, które przyjmie na siebie Polska, ratyfikując ten akt, oraz napływu imigrantów. Ostatecznie, 2 września 1991 r. Polska ratyfikowała Konwencję Genewską, Protokół Nowojorski wszedł zaś w życie 26 grudnia 1991 r., co spowodowało uznanie Polski na arenie międzynarodowej za bezpieczny kraj trzeci. W 1992 r. otworzono w Warszawie Biuro UNHCR, zadania związane z tą dziedziną przejęło Biuro ds. Migracji i Uchodźców przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, w Dębaku zaś powstał pierwszy ośrodek dla uchodźców.

W 1992 r. wszczęto postępowanie o nadanie statusu uchodźcy względem 567 osób², a w kolejnych latach liczba ta, poza spadkiem w 1994 r., rosła. W 1996 r. w związku z wprowadzeniem efektywnych środków zwalczania nielegalnej imigracji liczba ubiegających się o status osiągnęła 3211, w następnych zaś latach rosła, by w 2000 r. wynieść 4589³.

Pośród przyczyn napływu uchodźców do Polski po 1989 r. należy za A. Florczak wymienić m.in. demokratyzację systemu politycznego i poprawę sytuacji gospodarczej, tranzytowe położenie kraju, przyjęcie zobowiązań międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka i zaostrzenie warunków nadawania statusu uchodźcy w krajach Europy Zachodniej⁴. Polska, idąc za wzorem krajów Grupy Schengen, starała się

¹ Por. A. Florczak, op. cit., s. 165–173.

² Liczba wniosków nie jest tożsama z liczbą osób ubiegających się o status, wnioskodawca bowiem ma prawo objąć wnioskiem małżonka oraz małoletnich znajdujących się pod jego opieką.

³ J. Hryniewicz, op. cit., s. 32–35.

⁴ A. Florczak, op. cit., s. 101–102.

przerzucić ciężar nielegalnej imigracji na poprzedni kraj tranzytowy, zawierając umowy o readmisji z innymi państwami europejskimi¹. Wzorem państw Europy Zachodniej ograniczono dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy, m.in. przez wprowadzenie w 1994 r. w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wiza z prawem do pracy².

Pierwszy etap kształtowania się polskiej polityki migracyjnej, w tym azylowej, zakończył się uchwaleniem 25 czerwca 1997 r. ustawy o cudzoziemcach. Regulowała ona kwestie wjazdu, przejazdu, pobytu cudzoziemców na terenie RP i procedurę nadawania statusu uchodźcy oraz zasady postępowania z osobami ubiegającymi się o status. Ustawa miała dostosować rozwiązania zachodnioeuropejskie i międzynarodowe do potrzeb państwa, które, zasadniczo homogeniczne, nie zamierzało budować *społeczeństwa multikulturowego*. Warto przytoczyć pogląd A. Weiner, która zaliczyła Polskę do kategorii państw *oczekujących na imigrację*, w których polityka imigracyjna rozwinęła się nie jako reakcja na masową imigrację osiedleńczą, ale efekt otwarcia i demokratyzacji³.

Prawo do ubiegania się o status uchodźcy zagwarantował art. 56 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁴. Sformułowanie, iż *cudzoziemcowi poszukującemu ochrony przed prześladowaniem może być przyznany status uchodźcy*, oceniane jest jednak jako niefortunne.

Ponadto w tym samym roku, aby wzmocnić gwarancje proceduralne w postępowaniu o nadanie statusu utworzono Radę do spraw Uchodźców działającą jako organ odwoławczy w sprawach o nadanie i pozbawienie statusu uchodźcy, którego kompetencje są obecnie uregulowane w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵. O znaczeniu Rady w postępowaniu świadczy fakt, iż w ciągu pierwszej

¹ W latach 90. ubiegłego stulecia Polska zawarła podobne umowy z Czechami, Ukrainą, Słowacją, Rumunią, Bułgarią, Węgrami, Litwą, Mołdawią, Słowenią, Chorwacją i Szwecją (Por. A. Florczak, op. cit., s. 173–174).

² A. Weiner, op. cit., Warszawa 2006, s. 80–82.

³ Ibidem, s. 107.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z póź. zm.

⁵ Zgodnie z art. 80 ustawy, Rada jest organem administracji publicznej rozpatrującym odwołania od decyzji i zażalenia na postanowienia wydawane przez Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy (www.rada-ds-uchodzcow.gov.pl, znaleziono 5 lutego 2007 r.).

pięcioletniej kadencji Rada wydała 7363 orzeczeń, z czego w 43 przypadkach były to decyzje o nadaniu statusu uchodźcy¹.

Kurs polityki polskiej w następnych latach wyznaczyły negocjacje przedakcesyjne z Unią Europejską. Główny akcent w kwestii imigracji postawiono na bezpieczeństwo polskiej granicy wschodniej, która miała się stać zewnętrzną granicą Unii. Wraz z rozszerzeniem spodziewano się bowiem silnego strumienia migracyjnego². W efekcie wspomnianej wyżej sekurytyzacji stworzono błędne wrażenie, iż problem nielegalnych imigrantów, z których część próbuje później zalegalizować swój pobyt przez nieuzasadnione składanie wniosku o przyznanie statusu uchodźcy, dotyczy głównie osób nielegalnie przekraczających granicę. Pomijano zaś liczną według badaczy kategorię osób określanych jako *visa overstayers*, przybywających kraju z ważnym dokumentem uprawniającym do pobytu, a pozostających w nim nielegalnie po jego wygaśnięciu³.

Polski ustawodawca wzorował się na rozwiązaniach europejskich również przy nowelizacji ustawy o cudzoziemcach z 11 kwietnia 2001 r. Wprowadzono rozdział dotyczący łączenia rodzin i rozszerzono to prawo na imigrantów innych niż uchodźcy, po spełnieniu przez nich pewnych warunków. Jednocześnie zaostrzono wymogi ubiegania się o zezwolenie na czas oznaczony oraz na pobyt stały oraz wprowadzono kontrolę małżeństw mieszanych, aby ograniczyć liczbę małżeństw fikcyjnych.

Postępowała instytucjonalizacja polityki migracyjnej – Departament ds. Migracji i Uchodźstwa został zastąpiony utworzonym w 2001 r. Urzędem ds. Repatriacji i Cudzoziemców, właściwym w sprawach repatriacji, wjazdu, przejazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP, nadawania statusu uchodźcy i udzielania azylu oraz obywatelstwa.

Wprowadzając do polskiego porządku prawnego dyrektywę prawa wspólnotowego, parlament uchwalił w 2002 r. regulację gwarantującą możliwość swobodnego przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej⁴ wyrażającą się m.in. w zasadzie dozwolonego pobytu trwającego do 90 dni bez konieczności uzyskania zezwolenia, co spowodowało

¹ Por. *Z Obcej Ziemi*, nr 20, luty 2004, www.unhcr.pl/publikacje/index.php, znaleziono 5 lutego 2006 r.

² J. Hryniewicz, op. cit., s. 33.

³ Por. A. Weinar, op. cit., s. 76.

⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 141, poz. 1180.

uprzywilejowanie obywateli Unii względem innych cudzoziemców przekraczających granicę RP¹.

Uchwalone natomiast w 2003 r. dwie ustawy zastępujące ustawę o cudzoziemcach z 1997 r., stanowiące odrębne regulacje – odnośnie do cudzoziemców poszukujących ochrony oraz innych cudzoziemców, wprowadzały m.in. instytucję pobytu tolerowanego i abolicję dla pewnej kategorii nielegalnych imigrantów². Pierwsze rozwiązanie sprowadzało się do nadania pewnych praw osobom, które nie spełniają warunków, aby przyznano im status uchodźcy, zgodnie zaś z propagowaną przez UNHCR i zawartą w Konwencji Genewskiej zasadą *non-refoulement*, nie można ich odesłać do kraju pochodzenia, gdzie ich bezpieczeństwo byłoby zagrożone³. Otrzymali oni pomoc państwa, prawo do zatrudnienia i łączenia rodzin. Druga instytucja miała ograniczyć *szarą strefę* zatrudnienia poprzez możliwość zalegalizowania pobytu na rok przez nielegalnych imigrantów mieszkających w Polsce od 1 stycznia 1997 r. lub wcześniej. Ci zaś, którzy osiedlili się w kraju po tym terminie mogli wyjechać bez wpisu do rejestru niepożądanych cudzoziemców⁴.

Regulacje łączyły rozwiązania przyjęte przez kraje należące do grupy Schengen z postulowanymi przez UNHCR oraz Radę Europy. Europeizacja polityki imigracyjnej przejawiała się w sposób bezpośredni – poprzez implementację aktów wspólnotowych, oraz pośredni – przez naśladowanie rozwiązań prawnych zastosowanych przez państwa członkowskie⁵. Art. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, statuuje następujące jej formy: nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu, zgody na pobyt tolerowany albo ochrony czasowej.

Sytuacja imigrantów ubiegających się o status uchodźcy w Polsce

Mimo iż uchodźcy z definicji stanowią grupę migrantów niedobrowolnych, opuszczających kraj z powodu bezwzględnej

¹ A. Weinar, op. cit., s. 94–95.

² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. nr 128, poz.1175; ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 128, poz. 1176.

³ UNHCR, op. cit. s. 53.

⁴ Jak podaje J. Hryniewicz, z pierwszej możliwości skorzystało 1358 osób, z drugiej 208 (J. Hryniewicz, op. cit., s. 39).

⁵ A. Weinar, op. cit., s. 45.

konieczności¹, zdaniem M. Ząbka rozróżnienia między uchodźcami i imigrantami ekonomicznymi powinno się dokonywać raczej ze względu na sposób zalegalizowania pobytu cudzoziemca w kraju niż na motyw migracji, gdyż sytuacja życiowa osób ubiegających się o status uchodźcy i innych imigrantów może być podobna, a status staje się tym bardziej pożądany, im bardziej utrudnione są inne możliwości legalnego pobytu².

Wniosek o jego nadanie powinno się złożyć przy przekraczaniu granicy. Mogą go składać osoby podróżujące legalnie oraz odesłane z państw, z którymi Polska podpisała umowy o readmisji, czy też nielegalnie przekraczające granicę. W praktyce wnioskodawcy zazwyczaj wywodzą się z ostatniej grupy i próbują m.in. przedostać się tunelami wykopanymi pod granicą lub wjeżdżają na terytorium Polski ukryci w autokarach i ciężarówkach. Wiele osób składa wniosek, aby uniknąć deportacji, często zaś nie zamierzają zostać w kraju nawet po uzyskaniu statusu. Jako że Polska od początku lat 90. ubiegłego stulecia leży na szlaku migracji ze Wschodu na Zachód Europy, odgrywa głównie rolę kraju tranzytowego, który jest dla większości migrantów jedynie etapem w podróży do kraju docelowego. O skali tego zjawiska najdobitniej świadczy procent postępowań o nadanie statusu umorzony z powodu niemożności skontaktowania się z wnioskodawcą, co najczęściej jest równoznaczne z ucieczką na Zachód³. Ponadto, jak w innych krajach Starego Kontynentu, niewielki jest odsetek decyzji pozytywnych, tj. przyznających status uchodźcy. Stosunek liczby wydanych decyzji pozytywnych do ogólnej liczby rozpatrzonych wniosków do wynosił odpowiednio – w 1992 r. 75 do 133, w 1994 r. 391 do 967, w 1997 r. zaś 148 do 3906 (tj. 3,8% rozpatrzonych spraw). Tak niski odsetek pozytywnych decyzji utrzymał się przez kilka lat – w 2000 r. na 3910 zakończonych postępowań, wydano 78 decyzji o nadaniu statusu uchodźcy (2% rozpatrzonych spraw)⁴. W latach 2003–2005 łącznie złożono 21845 wniosków, które w 836 przypadkach zakończyły się

¹ UNHCR, op. cit., s. 51–54.

² M. Ząbek, Wstęp. *Problemy adaptacji kulturowej migrantów*, (w:) *Między piekłem a rajem. Problemy adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce*, pod red. M. Ząbka, Warszawa 2002, s. 8.

³ Przykładowo, zgodnie z danymi Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców, w 1993 r. umorzono 54% toczących się postępowań, w 1996 r. i 1997 r. odpowiednio – aż 73,5 % i 80,9%, w 2000 r. zaś 30,8 %. Por. A. Florczak, op. cit., s. 120–121.

⁴ Ibidem, s. 120–121.

nadaniem statusu uchodźcy, a w 2682 przypadkach wydano zgodę na pobyt tolerowany¹. W okresie 1.01.–29.03.2007 wydano decyzje pozytywne względem 61 osób, negatywne względem 348 osób, decyzje o umorzeniu/ pozostawienie bez rozpoznania objęły 422 osoby, a zgody na pobyt tolerowany 1096 osób². Niewielki odsetek załatwianych pozytywnie decyzji jest interpretowany dwojako. Dla przeciwników rozwiniętego systemu ochrony uchodźców stanowi dowód na to, iż osoby szukające azylu to w znacznej mierze imigranci ekonomiczni. W związku z tym należy tak obostrzyć warunki uzyskania statusu, aby zniwelować możliwość wyłudzenia świadczeń przez osoby, którym się one nie należą. Przedstawiciele organizacji humanitarnych uznają zaś ten fakt za efekt restrykcyjnej polityki azylowej, gdyż w wielu kręgach stosunek do uchodźców determinuje głównie strach przed falą imigrantów³. Wiąże się to również z dużą liczbą osób składających wnioski, mimo niespełniania warunków przyznania ochrony statusowej. Poza osobami świadomymi tych okoliczności faktycznych, niejednokrotnie są przypadki wnioskodawców nierozumiejących instytucji azylu. Uważają oni, iż ciężka sytuacja ekonomiczna czy chaos polityczny panujący w kraju stanowi wystarczający powód do objęcia ich ochroną⁴. Ponadto dla obywateli państw niedemokratycznych ustrój demokratyczny, jak zauważa M. Musiał, stanowi synonim sprawiedliwości, równości wobec prawa i wolności⁵. Szczególnie Afrykanie rozumieją istnienie prawa

¹ URiC, *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w latach 2003–2005*, Warszawa, luty 2006 r., s. 60, www.uric.gov.pl, znaleziono 2 kwietnia 2007 r.

² Por. URiC, *Informacja o działalności Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców za okres 23–29 marca 2007*, www.uric.gov.pl, znaleziono 2 kwietnia 2007 r.

³ UNHCR, op. cit., s. 187–189. Według danych dotyczących wskaźnika pozytywnych decyzji w sprawie rozpatrywanych w Europie Zachodniej wniosków o azyl pokazują, iż w latach 1991–1995 zaledwie w co piątym przypadku wnioskodawcom został nadany status uchodźcy lub mimo nie nadania statusu zezwolono im na pobyt z przyczyn humanitarnych.

⁴ J. Hryniewicz przytacza przykładową argumentację cudzoziemca nierozumiejącego, dlaczego odmówiono mu statusu uchodźcy, skoro „naprawdę źle się żyje w kraju, bieda, bezprawie, mafia” (J. Hryniewicz, op. cit. s. 47.).

⁵ M. Musiał, *Między piekłem a rajem*, (w:) *Między piekłem a rajem...*, s. 111. Autorka opisuje także sytuację, kiedy to uchodźcy z Rumuni po przeczytaniu ogłoszenia w rumuńskiej gazecie proponującego wyjazd na Alaskę, gdzie każdy otrzymuje pracę, dom, samochód i ciepłe przyjęcie, przez kilka miesięcy żyli

azyłowego instrumentalnie jako zachętę do emigracji i czują się oszukani, gdy nawet po nadaniu statusu nie otrzymują mieszkania, pracy czy stałej pomocy¹. Pośród osób poszukujących ochrony w latach 2003–2005 obywatele Federacji Rosyjskiej stanowili oni aż 86%. Były to głównie osoby deklarujące narodowość czeczeńską, niekiedy ukrywając prawdziwą narodowość – rosyjską, tadżycką czy gruzińską, aby zwiększyć swe szanse na uzyskanie statusu uchodźcy. Pozostałe licznie reprezentowane grupy to obywatele Pakistanu, Indii, Afganistanu i Ukrainy, lecz odsetek każdej z nich nie przekraczał 2%. Wśród osób, które uzyskały status uchodźcy, obywatele rosyjscy stanowili także 86%. 3,8% stanowili Białorusini, poniżej zaś 2% wynosił odsetek Somalijczyków, podobnie Afgańczyków i Gruzinów².

Ubiegającym się o status udziela się na ich wnioski pomocy na okres postępowania i 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, jeżeli nie mają środków finansowych ani innych możliwości zapewnienia sobie mieszkania i utrzymania. Uzyskują oni zakwaterowanie w jednym z 16 funkcjonujących w Polsce ośrodków dla uchodźców. Według danych Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców obecnie przebywa w nich 3618 osób³. Zapewnia się im wyżywienie, opiekę medyczną, prowadzi się także kursy nauki języka polskiego.

J. Hryniewicz na podstawie badań przeprowadzonych w lipcu 2002 r. w Centralnym Ośrodku Recepcyjnym w Dębaku – miejscu, do którego początkowo trafiają wszyscy ubiegający się o status, scharakteryzowała przeciętnego mieszkańca ośrodka jako osobę młodą, stosunkowo przedsiębiorczą i zaradną, często z wykształceniem wyższym i pochodzącą zamożniejszej rodziny, co jest zrozumiałe z racji kosztów ucieczki z kraju⁴.

Atmosfera marazmu i apatii częstokroć panująca w ośrodkach mimo młodego wieku ich mieszkańców świadczy o trudnościach i

tylko myślą o wyjeździe. Pomysł ten trzymali w tajemnicy, aby inni, w tym Polacy, ich nie ubiegli.

¹ M. Ząbek, *Wstęp. Problemy adaptacji kulturowej migrantów*, (w:) *Między piekłem a rajem...*, s. 13.

² Dane Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców, www.uric.gov.pl, znaleziono 5 lutego 2007 r.

³ Por. URiC, *Informacja o działalności Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców za okres 23–29 marca 2007*, www.uric.gov.pl, znaleziono 2 kwietnia 2007 r.

⁴ J. Hryniewicz, op. cit., s. 66–67.

problemach, z jakimi przychodzi im się borykać. Przeżycia z przeszłości, które skłoniły ich do ucieczki z kraju, mogą powodować stany depresyjne oraz inne objawy syndromu stresu pourazowego. Problem odnalezienia się w obcym środowisku sprawia, iż cudzoziemcy, nie tylko uchodźcy, przebywający w innym kraju przez dłuższy okres, przeżywają szok kulturowy objawiający się np. zaburzeniami psychosomatycznymi oraz stanem lęku i dezorientacji z powodu niezajomości zachowań i oczekiwań nowego środowiska¹.

Przystosowania się do nowych warunków życia bynajmniej nie ułatwia im swoisty stan zawieszenia, w jakim znajdują się, oczekując na decyzję w swojej sprawie. Ustawowo określony termin 6 miesięcy, a w przypadku wniosków oczywiście bezzasadnych – 30 dni, w przeciągu których organ powinien rozpatrzyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy, w praktyce przedłuża się nawet do 2–3 lat². W tym czasie pogłębia się pośród cudzoziemców poczucie, że nie mają wpływu na własne życie, co może skutkować przyjęciem postawy bierności wobec codziennych zajęć, zwanym stanem wyuczonej bezradności³.

Adaptacji w nowym środowisku nie sprzyja także odizolowanie cudzoziemców w ośrodkach, brak kontaktu z Polakami, ich obyczajami i kulturą. Jest to bardziej wynik realiów egzystencji takich osób w Polsce niż efekt celowego zabiegu władz polskich. Przybywając do obcego kraju, imigranci nie znają nikogo, chyba że ich krewni lub znajomi osiedlili się w nim wcześniej. Napotykać równie często na trudną do pokonania barierę językową. Powszechna pośród Polaków jest niezajomość języków obcych⁴. Paradoksalnie problemem jest także brak znajomości języków obcych wśród urzędników administracji publicznej, zwłaszcza w urzędach, w których petentami są często obcokrajowcy.

¹ H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, Kraków 1998, s. 136.

² Por. art. 29 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 128, poz. 1176 oraz J. Aracimowicz, *Jak wypadamy w roli gospodarzy? – cudzoziemcy i ich prawa w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, (w:) *Wędrowcy i migranci...*, s. 225–226.

³ H. Grzymała-Moszczyńska, *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*, Kraków 2000, s. 32.

⁴ Por. A. Krzyżaniak, *Uchodźcy ze Sri Lanki*, (w:) *Między piekłem a rajem...*, s. 58.

Warto podkreślić, że część osób ubiegających się o status uchodźcy nie operuje żadnym językiem europejskim w stopniu zapewniającym sprawną komunikację. Nauka języka polskiego sprawia obcokrajowcom spore trudności, a co ważniejsze, imigranci często nie przejawiają chęci jej podjęcia, mimo kursów prowadzonych w ośrodkach dla uchodźców. Na lekcje uczęszczają głównie dzieci, które mają także zajęcia z innych przedmiotów¹. Powodem powyższego jest przede wszystkim traktowanie pobytu w Polsce jako etapu przejściowego w podróży do krajów Europy Zachodniej, gdzie imigranci planują osiedlić się na stałe. Takie rozwiązanie sugerują im niekiedy także pracownicy organizacji pomagających uchodźcom².

Izolację wzmagają fakt zależności ekonomicznej. Osoby ubiegające się o status otrzymują niewielkie kieszonkowe, lecz nie mają prawa do pracy, podejmują się więc nielegalnych zajęć. Wraz z nadaniem statusu uchodźcy uzyskują to prawo, mają jednak trudności ze znalezieniem pracy. Według A. Weinar dwie najczęstsze strategie utrzymania to nielegalny handel, którego doskonałym przykładem było targowisko na Stadionie Dziesięciolecia, lub nielegalna praca na Zachodzie. Pierwszy sposób zarobkowania wybierają głównie Afrykanie i uchodźcy z południowej Azji, drugi zaś Czeczeńcy³. Niemożność podjęcia legalnej pracy pogłębia frustrację, zwłaszcza mężczyzn wywodzących się ze społeczeństw tradycyjnych, gdzie akcentowana jest ich rola jako głowy rodziny. Obciążeniem psychicznym są dla imigrantów również oczekiwania krewnych pozostawionych w kraju pochodzenia⁴.

Pozostawioną w kraju rodzinę zastępują imigrantowi członkowie jego grupy narodowościowej zamieszkujący w Polsce, a często w ośrodku dla uchodźców, do którego trafił. Imigrant, postrzegany zazwyczaj w

¹ Por: J. Hryniewicz, op. cit., s. 78–79.

² Ibidem, s. 101.

³ A. Weinar, *Tak daleko stąd, tak blisko – europeizacja a integracja nielegalnych imigrantów, uchodźców i repatriantów w Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, pod red. K. Iglickiej, Warszawa 2003, s. 153.

⁴ Por: wypowiedź Adama z Czeczenii: „Jak uciekasz z Czeczenii na Zachód, to wszyscy myślą, że to ty będziesz wsparciem dla tej biedy tam pozostawionej. A okazuje się, że to rodzina musi ci przesłać jakieś środki, żebyś mógł tu żyć. Dzwonią i pytają: no, znalazłeś już pracę? Nie? Dlaczego? To tam jest bezrobocie?” (K. Żochowska, *Z podręcznika uchodźcy...*, www.refugee.pl, znaleziono 5 lutego 2007 r.).

społeczeństwie przyjmującym jako *Obcy*, we własnej grupie etnicznej jest akceptowany jako *Swój*.

W ośrodku dla uchodźców z powodu różnic kulturowych, odmiennych przyzwyczajęń i nawyków między osobami z różnych grup etnicznych często wybuchają konflikty. Cudzoziemcy oczekujący od innych tolerancji i otwartości mogą również żywić uprzedzenia i niechęć do osób określonej narodowości. Przykładem mogą stanowić stosunki Czechenów i Afgańczyków, między którymi mimo jednego wyznania często wybuchają konflikty¹. Inną interesującą kwestią jest poczucie wyższości niektórych nacji, m.in. Czechenów od Afrykańczyków czy Somalijszczyków od innych nacji afrykańskich².

Wbrew wyobrażeniom mieszkańców ośrodka o szczęśliwym spokojnym życiu po nadaniu im statusu uchodźcy, prawdziwe problemy zaczynają się dla nich z momentem jego otrzymania, a ściślej opuszczenia ośrodka i podjęcia prób samodzielnej egzystencji.

Adaptacja kulturowa uchodźców w Polsce

Badacze tematyki adaptacji kulturowej imigrantów wyróżniają kilka strategii zachowań, które może przyjąć człowiek w sytuacji bezpośredniego kontaktu z nowym środowiskiem kulturowym. Ogół zachodzących pod wpływem tego faktu nazywany jest akulturacją. H. Grzymała-Moszczyńska wyróżnia jej cztery możliwe rezultaty:

1) Integracja – rozumiana jest jako przyjęcie pewnych elementów nowej kultury, przy zachowaniu elementów własnej. Wymaga znalezienia kompromisu między sprzecznymi normami kulturowymi, a nawet odrzucenia elementów własnej kultury nieakceptowanych w społeczeństwie przyjmującym. W Polsce mogą to być m.in. wielożeństwo.
2) Asymilacja – polega na odrzuceniu własnej, a przyjęciu kultury państwa przyjmującego. Strategia ta może być przyjmowana w niechętnym imigrantom społeczeństwie i spowodowana chęcią osiągnięcia odpowiedniej pozycji społecznej. Wbrew pozorom nie jest ona korzystna zarówno dla osób ją obierających, jak i dla otoczenia, jej bowiem

¹ J. Hryniewicz, op.cit., s. 118.

² Por. wypowiedź Somalijszczyka: „Nasza kultura bardzo się różni od innych krajów Afryki. Zobacz na mój nos, na włos – są zupełnie inne. Nie wyglądamy jak Afrykanie, nie mamy takich dużych nosów jak oni” (M. Musiał, *Między piekłem a rajem*, (w:) *Między piekłem a rajem...*, s. 93–94).

konsekwencją jest z reguły zerwanie więzów z grupą narodowościową i zagubienie jednostki z powodu problemów z własną tożsamością.

3) Separacja – to próba ochrony tradycyjnego stylu życia i systemu wartości przez odrzucenie kultury państwa przyjmującego, uważanej za gorszą, a jej norm za sprzeczne z wyznawanymi przez imigranta. Może prowadzić do odrzucenia jednostki przez społeczeństwo i tworzenia gett.

4) Marginalizacja – to najbardziej niekorzystny efekt akulturacji. Występuje, gdy imigrant wyrzeka się własnej kultury, uznając ją za gorszą, jednocześnie nie powodzi się jego asymilacja w społeczeństwie przyjmującym, co prowadzi do alienacji i zaburzeń psychicznych.

Najkorzystniejszą strategią jest integracja, którą najłatwiej przeprowadzić w społeczeństwie pluralistycznym, ponieważ zakłada ona zmianę środowiska kulturowego państwa przyjmującego z powodu włączenia do niego pewnych elementów odmiennej kultury. Niezbędne jest zagwarantowanie równych praw i przeciwdziałanie dyskryminacji¹. Efektem integracji jest włączenie się uchodźcy w życie społeczne i gospodarcze, co przynosi korzyści jemu oraz państwu przyjmującemu.

Zgodnie z założeniami polityki wobec uchodźców, które znalazły odzwierciedlenie w ustawie², aby pomóc uznanym uchodźcom w procesie integracji, na ich wniosek obejmuje się ich Indywidualnym Programem Integracyjnym, opartym na dostosowaniu środków do indywidualnej sytuacji życiowej imigranta z uwzględnieniem sytuacji jego rodziny, czyli krewnych objętych wnioskiem o nadanie statusu. Warunkiem przystąpienia do niego jest uczęszczanie na kurs nauki języka polskiego i przyjęcie na siebie innych zobowiązań. Program trwa maksymalnie 12 miesięcy, podczas których monitoruje się postępy uchodźcy w zakresie integracji – oceniane w obszarach edukacji językowej, funkcjonowania zawodowego, głównie w zakresie poszukiwania zatrudnienia, a także społecznego, ocenianego m.in. na podstawie kontaktów nawiązanych ze środowiskiem lokalnym. Wnioskodawcy przysługują środki finansowe na pokrycie kosztów utrzymania i nauki języka polskiego w wysokości ustalonej indywidualnie, także w zależności od liczby członków rodziny,

¹ H. Grzymała-Moszczyńska, *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*, Kraków 2000, s. 17–23; cyt. za: J. Hryniewicz, op. cit., s. 89–92., Por. także: A. Florczak, op. cit., 240–248.

² Por. art. 70 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 128, poz. 1176, mówiący o udzielaniu pomocy mającej na celu wspieranie procesu integracji w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.

którzy uzyskali status¹, oraz możliwość opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne. Pozostałe formy pomocy to poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne. Stanowią pole do działania również dla organizacji pozarządowych, takich jak Polski Czerwony Krzyż, Caritas, czy Polska Akcja Humanitarna, których pracownicy i wolontariusze starają się przeprowadzić uchodźców przez trudności życia codziennego, takie jak załatwianie sprawy w urzędzie administracji publicznej czy wizyta u lekarza często pełniąc przede wszystkim rolę tłumaczy.

Założenia Indywidualnego Programu Integracyjnego w konfrontacji z możliwościami ich realizacji niestety nie zawsze zostają spełnione. Zarzuca się mu przede wszystkim zbyt krótki okres trwania i postuluje 2–3-letni okres jego trwania, jako optymalny czas potrzebny do nauczenia się języka, znalezienia pracy i rozpoczęcia samodzielnej egzystencji². Pierwszym krokiem do integracji uchodźcy w przyjmującym go społeczeństwie powinno być znalezienie lokum i uzyskanie zameldowania. W praktyce stanowi to problem, z powodu uprzedzeń bowiem wynajmujący wyrażają niechęć do cudzoziemców, zwłaszcza innego koloru skóry. Ci zaś, którzy zgadzają się wynająć imigrantom lokal, w obawie przed późniejszymi „potencjalnymi” problemami odmawiają zameldowania³. W Warszawie istnieje prowadzony przez Polską Akcję Humanitarną Dom Uchodźcy, a miasto przeznaczona na potrzeby uchodźców pewną liczbę mieszkań komunalnych, jest to jednak kropla w morzu potrzeb. Nie ulega wątpliwości, że fatalne warunki mieszkaniowe są utrapieniem rzeszy Polaków, dlatego w badaniach przeprowadzanych przez TNS OBOP corocznie w latach 1999–2004, ok. 60 % ankietowanych uznało, iż pożądaną formą pomocy w tej dziedzinie jest zapewnienie miejsca w ośrodkach do czasu usamodzielnienia się,

¹ Przykładowo, w okresie pierwszych 6 miesięcy trwania programu osobie samotnie gospodarującej przysługuje kwota do 1.149 zł miesięcznie, a rodzinie 2-osobowej kwota do 804 zł miesięcznie na osobę, w drugim półroczu trwania programu spada do 1.033 zł miesięcznie dla osoby samotnie gospodarującej i do 723 zł miesięcznie na osobę – w rodzinie 2-osobowej, w związku z założeniem dokonywanych postępów w procesie integracji. Por. § 4 Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom, Dz.U. nr 201, poz. 1669.

² J. Hryniewicz, op. cit., s. 99.

³ M. Just, *Jak przystosowywać się do życia w Polsce*, (w:) *Między piekłem a rajem...*, s. 114.

zaledwie zaś 2–4% wskazało, iż uchodźcom powinno się zapewnić zakwaterowanie¹.

Uzyskanie zameldowania pozwala na zarejestrowanie się w Powiatowym Urzędzie Pracy, co z kolei umożliwia podjęcie poszukiwania pracy, a także objęcie uchodźcy ubezpieczeniem zdrowotnym. Swoje starania powinien dokumentować – prosząc u każdego pracodawcy, który odmówił przyjęcia go do pracy, o stosowną pieczętę. Jeżeli uporczywie nie wypełnia tego lub innych zobowiązań, np. zaprzestając nauki języka polskiego, wykorzystuje pomoc niezgodnie z przeznaczeniem albo postawiono mu zarzuty karne, udzielana pomoc może zostać wstrzymana².

Problem ze znalezieniem miejsca pracy wiąże się z brakiem dokumentów potwierdzających kwalifikacje zawodowe uchodźców. Ponadto wykonywane przez nich w ojczyźnie zawody mogą się okazać nieprzydatne w na polskim rynku pracy. Nieznajomość języka polskiego sprawia, że większość uchodźców podejmuje pracę fizyczną albo zajmuje się nielegalnym handlem. Innym sposobem zarobku jest nauka języka obcego, trudno jednak o legalne zatrudnienie w zawodzie nauczyciela bez potwierdzonych kwalifikacji.

Polacy a uchodźcy

Ważną kwestią jest niechęć społeczeństwa, z jaką mogą spotkać się uchodźcy. Często postrzegani są jako osoby zabierające obywatelom polskim miejsca pracy czy żyjące na koszt państwa. Postawa taka wiąże się m.in. z sytuacją ekonomiczną kraju i wysokim bezrobociem. Kolejnym czynnikiem potęgującym niechęć jest domaganie się przez niektórych z nich ciągłej pomocy od rządu i organizacji humanitarnych. Trwając w postawie roszczeniowej, nie dostrzegają, iż średni poziom życia w Polsce jest niższy od poziomu życia w krajach Europy Zachodniej. Zdarzają się przypadki kierowania względem osób zajmujących się pomocą uchodźcom oskarżeń o złą wolę, a nawet rasizm (sic!)³. O ile oskarżenia o rasizm czy ksenofobię pod adresem tych osób są z reguły nieuprawnione, należy pamiętać o wciąż zdarzających się przejawach agresji względem

¹ Źródło: TNS OBOP, *Polacy o uchodźcach – wyniki badania zrealizowanego dwa tygodnie po obchodach Dnia Uchodźcy*, lipiec 2004 r., s. 10, www.tns-global.pl, znaleziono 5 lutego 2007 r.

² Por. § 9 Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom (Dz.U. nr 201, poz. 1669).

³ Ibidem, s. 118.

imigrantów. M. Sobolewska zauważa, że w kwestii nietolerancji Polaków panuje wśród uchodźców „mit pobicia przez skina”, który niestety często wynika z ich doświadczeń. Narażone na ataki są zwłaszcza osoby bezbronne, samotnie poruszające się po mieście¹.

Znaczny jest również poziom niedoinformowania o prawach uznanych uchodźców, także wśród urzędników administracji publicznej². Nieporadność uchodźców, nieznających języka polskiego i przepisów prawa, często wywołuje ich zniecierpliwienie, mimo że można by uznać za reprezentantów państwa-gospodarza, które przyjęło imigrantów. Należy jednak pamiętać o osobach pracujących w ośrodkach dla uchodźców oraz w Urzędzie ds. Repatriacji i Cudzoziemców, pomagających imigrantom w adaptacji w polskim społeczeństwie. Ważnym elementem programów integracyjnych jest praca z uchodźcami właściwie przeszkolonej kadry, czego niekiedy brakuje³. W porównaniu z krajami Europy Zachodniej, możliwości Polski pod tym względem są jednak skromniejsze⁴.

Warto przytoczyć dane dotyczące świadomości społecznej Polaków i stanu ich wiedzy na temat uchodźców. Zgodnie z wynikami ankiet przeprowadzanych corocznie przez TNS OBOP po czerwcowych obchodach Dnia Uchodźcy, liczba osób potrafiących prawidłowo wskazać, kim jest uchodźca, jest stosunkowo wysoka, dla 2/3 respondentów jest to bowiem osoba uciekająca przed prześladowaniem.

¹ M. Sobolewska, *Przystanek Dębak*, (w:) *Między piekłem a rajem...*, s. 88.

² M. Just opisuje szereg sytuacji, w których zetknęła się z tym problemem. Zarówno w Powiatowym Urzędzie Pracy, jak i Ośrodku Opieki Społecznej, pomagając rodzinie uchodźców, musiała ona tłumaczyć urzędnikom, iż należą im się pewne świadczenia. Podobnie lekarze nie zdawali sobie sprawy z objęcia tej grupy osób ubezpieczeniem zdrowotnym. Por. M. Just, *Jak przystosowywać się do życia w Polsce*, (w:) *Między piekłem a rajem...*, s. 114–118.

³ Por. A. Florczak, op. cit., s.256–257.

⁴ I. Czerniejewska, porównując warunki panujące w polskim ośrodku dla uchodźców „Iga” i w szwedzkim ośrodku „Orgio”, pisze: „Ogromna jest różnica w liczbie pracowników socjalnych w obu krajach. W »Idze« na 300 osób przypada 2 pracowników socjalnych, w »Origo« na 10 osób zatrudnionych jest 10 pracowników. Za liczbą pracowników stoi odmienny system pracy (...). W Polsce liczy się szybka obsługa wszystkich potrzebujących, w Szwecji kładzie się nacisk na indywidualne relacje z każdym podopiecznym. (...) Wynika [to] z odmiennej polityki integracyjnej obu państw (...), ale także innych potrzeb i oczekiwań samych uchodźców.”, I. Czerniejewska, *Iga kontra Orgio*, www.refugee.pl, znaleziono 5 lutego 2007 r.

Jednocześnie ok. 40% wskazuje, iż osoby te opuściły swój kraj w poszukiwaniu lepszych warunków życia, co świadczy o myleniu uchodźców z imigrantami ekonomicznymi¹.

Przyczyną tego stanu może być sporadyczne pojawianie się problemu imigracji, w tym uchodźstwa, w debacie publicznej². W mediach temat ten występuje w kontekście opisu pojedynczych, nierzadko „sensacyjnych” zdarzeń (vide: sprawa Simona Mola) lub reportaży z ośrodków dla uchodźców czy doniesień o imigrantach przekraczających wschodnią granicę³, nie jest zaś przedmiotem pogłębionej debaty.

Wyzwania stojące przed polską polityką azylową

Polska polityka migracyjna, w której skład wchodzi polityka azylowa, jest w dalszym ciągu regulowana „od góry do dołu”, czyli przez elity polityczne, które podejmują w tej dziedzinie decyzje i przekazują określony model działania społeczeństwu. Jest to schemat przeciwny od funkcjonującego w krajach Europy Zachodniej, gdzie nastroje społeczne wpływają na kształt polityki migracyjnej. Próba pogodzenia względów humanitarnych z względami bezpieczeństwa jest w dalszym ciągu podstawowym wyzwaniem stojącym przed twórcami zarówno polskiej, jak i europejskiej polityki imigracyjnej, w tym azylowej.

M. Nowicki, zwolennik humanitarnych rozwiązań w prawie azylowym, uważa, iż lepiej mylić się na korzyść uchodźców, niż odesłać choćby jednego człowieka do kraju, gdzie mógłby zostać poddany represjom⁴. Inne jest stanowisko osób kierujących się przede wszystkim względami bezpieczeństwa. Akcentują oni niebezpieczeństwa związane z napływem na Stary Kontynent rzesz imigrantów z odmiennych kręgów kulturowych. Doświadczenia państw Europy Zachodniej pokazują jednak, iż strumień imigrantów trudno kontrolować. Problemem, z którym od dawna borykają się społeczeństwa europejskie, jest współistnienie w ich ramach osób o skrajnie odmiennych przekonaniach, normach kulturowych

¹ Źródło: TNS OBOP, op.cit., s. 5–6, www.tns-global.pl, znaleziono 5 lutego 2007 r.

² Ł. Łotocki *Obcy w dyskursie politycznym w Polsce*, (w:) *Wędrowcy i migranci...*, s. 278.

³ Por. m.in.: E. Gietka, *Sekretne życie Simona Mola*, *Polityka* nr 3 (2588) z 2007 r., M. Kacewicz, *Obleżona Unia*, *Newsweek* nr 6/2007. Szerzej: M. Morozowski, *Obrazy cudzoziemców i imigrantów w prasie polskiej*, (w:) *Integracja czy dyskryminacja...*, s. 184–233.

⁴ Cyt. za: J. Hryniewicz, op. cit., s. 143–144.

i systemie wartości. W europejskim dyskursie publicznym pojawiają się głosy, iż „w sercu Europy jest strach przed obcym, inną kulturą, sąsiednim państwem”¹. Niektórzy, jak publicysta I. Buruma, uważają, iż ideologia multikulturalizmu rozumiana jako współlistnienie obok siebie odmiennych wspólnot kulturowych przy ich wzajemnym poszanowaniu, w praktyce zaś – oddzielnym funkcjonowaniu, straciła współcześnie rację bytu. Wielu potomków imigrantów, urodzonych w Europie czuje się obywatelami drugiej kategorii. Rozwiązaniem, mogącym według I. Burumy powstrzymać dalszy rozwój antagonizmów, jest ściślejsza integracja osób wywodzących się ze środowisk imigranckich z resztą społeczeństwa².

Nie należy zapominać, iż sytuacja w Polsce jest odmienna niż na Zachodzie nie tylko z racji nieporównywalnie mniejszej liczby cudzoziemców osiedlających się w Polsce na stałe, lecz także przewagi wśród nich imigrantów w pierwszym pokoleniu. Powoduje to, iż Polska może kształtować politykę azylową, ucząc się na doświadczeniach państw Europy Zachodniej, jak rozwiązywać problemy, z którymi wkrótce przyjdzie się zmierzyć także państwu polskiemu.

J. Habermas, spoglądając na problem imigracji w Europie z moralnego punktu widzenia, przywołuje za J.H. Carentsem znany eksperyment myślowy J. Rawlsa odwołujący się do stanu pierwotnego, w którym nikt nie wie, jakie miejsce i w jakim społeczeństwie ostatecznie zajmie, dlatego w interesie każdej jednostki jest dążenie do zniesienia wszelkich ograniczeń wolności³. Czy jednak polskiemu społeczeństwu, którego obywatele jako dysydenci polityczni w ubiegłym stuleciu niejednokrotnie znajdowali azyl państwach Europy Zachodniej, potrzebna jest do zrozumienia problemu uchodźstwa ta abstrakcyjna wizja? Myślę, że przy rozważaniach nad polską polityką wobec uchodźców należałoby pamiętać o tej karcie polskiej historii.

¹ Wypowiedź D. de Villepina, ówczesnego ministra spraw zagranicznych Francji z października 2002 r., cyt. za: S. Konopacki, op. cit., s. 182.

² Por. rozmowa K. Iszkowskiego z I. Burumą, *Multikulturalizm jest całkowicie skompromitowany*, Europa nr 152 z 2007 r.

³ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa*, Warszawa 1993, s. 32.